



VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA  
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA VEŘEJNÉ EKONOMIKY

Výkonnost v podmínkách Nejvyššího kontrolního úřadu  
Performance in Terms of the Supreme Audit Office

Student: Bc. Petra Šeligová

Vedoucí diplomové práce: Ing. Iveta Vrabková, Ph.D.

Ostrava 2014

# Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Petra Šeligová**

Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa

Studijní obor: 6202T055 Veřejná ekonomika a správa

Specializace: 02 Veřejná ekonomika a správa

Téma: **Výkonnost v podmínkách Nejvyššího kontrolního úřadu**  
**Performance in Terms of the Supreme Audit Office**

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Výkonnost a kontrola ve veřejné správě
3. Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v mezinárodním srovnání
4. Zhodnocení výkonnosti Nejvyššího kontrolního úřadu
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

NEMEC, J., F. OCHRANA, J. PAVEL a V. ŠAGAT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.

REKTOŘÍK, Jaroslav, Jan ŠELEŠOVSKÝ et al. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6.

DOOREN, V. W., G. BOUCKAERT and J. HALLIGAN. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge, 2010. ISBN 0-203-03080-X.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Iveta Vrabková, Ph.D.**

Datum zadání: 22.11.2013

Datum odevzdání: 25.04.2014

doc. Ing. Petr Tománek, CSc.  
vedoucí katedry

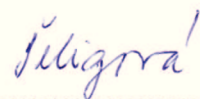


prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová  
děkanka fakulty

### **P r o h l á š e n í**

„Místopřísežně prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně příloh, vypracovala samostatně, resp. převzala v práci uvedené části v souladu s prezentovanými citacemi.“

V Ostravě 25. 4. 2014



.....  
Bc. Petra Šeligová

**Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Ing. Ivetě Vrabkové, Ph.D. za odborné vedení diplomové práce a za poskytnutí cenných připomínek a odborných rad.

# OBSAH

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>2. VÝKONNOST A KONTROLA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....</b>	<b>7</b>
2.1 Kontrola ve veřejné správě .....	7
2.2 Kontrolní systém veřejné správy v České republice.....	9
2.2.1 Institucionální kontrola.....	9
2.2.2 Laická kontrola.....	12
2.3 Výkonnost ve veřejné správě .....	12
2.3.1 Řízení výkonnosti .....	12
2.3.2 Efektivnost ve veřejné správě.....	13
2.3.3 Hodnocení výkonnosti ve veřejné správě .....	15
<b>3. POSTAVENÍ NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU V MEZINÁRODNÍM SROVNÁNÍ</b> <b>.....</b>	<b>26</b>
3.1 Modely nejvyšších orgánů kontroly v Evropě .....	26
3.2 Mezinárodní spolupráce.....	27
3.3 Mezinárodní srovnání NKÚ ČR a vybraných institucí .....	30
3.3.1 Legislativní vymezení .....	30
3.3.2 Postavení nejvyšších kontrolních institucí .....	32
3.3.3 Působnost nejvyšších kontrolních institucí.....	33
3.3.3.1 Objekt kontroly.....	34
3.3.3.2 Předmět kontroly .....	35
3.3.4 Výsledky kontrol, jejich uplatňování a zveřejňování .....	37
3.3.5 Organizační struktura .....	39
3.3.5.1 Prezident (předseda) Úřadu a viceprezident (místopředseda) Úřadu .....	40
3.3.5.2 Kolegium úřadu .....	41
3.3.5.3 Senáty úřadu .....	42
3.3.5.4 Organizační členění úřadu .....	42

<b>4. ZHODNOCENÍ VÝKONNOSTI NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU ČESKÉ REPUBLIKY.....</b>	<b>45</b>
4.1 Zhodnocení vynakládání výdajů NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	45
4.2 Zhodnocení personální stránky NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	47
4.3 Zhodnocení efektivnosti NKÚ ČR pomocí modelu DEA.....	49
4.4 Zhodnocení účelnosti NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	51
4.4.1 Plány kontrolní činnosti NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	51
4.4.2 Srovnání kontrol NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	52
4.4.3 Finanční zhodnocení kontrolních akcí NKÚ ČR v letech 2008 – 2013.....	57
4.4.4 Zhodnocení kontrolních opatření NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 .....	58
<b>5 ZÁVĚR.....</b>	<b>62</b>
Seznam použité literatury .....	65
Seznam zkratk .....	68

# 1. Úvod

Jednou z nezbytných podmínek dobrého fungování moderního demokratického státu je existence kontrolního systému.

Manažeři veřejné správy každodenně provádějí řadu rozhodovacích procesů. Musí určit způsob, jak dosáhnout stanoveného cíle. Jsou to právě ti, kteří určují cíl a organizují činnosti tak, aby bylo daného cíle dosaženo. Plnění cíle je nutné průběžně sledovat. Je to dáno např. předpokládaným společenským užitekem z uskutečnění cíle či skutečností, že dosahování cíle je rozloženo v čase a k jeho uskutečnění jsou zapotřebí omezené či vzácné zdroje. To vše tvoří nezbytnost provádění kontroly.

Kontrola ve veřejné správě je jednou z etap procesu řízení ve veřejné správě, jejímž cílem je zpětně zjistit, jak jsou určené cíle veřejné správy plněny a jak účinná jsou přijatá opatření k jejich provedení. Podstatou kontroly je zjišťování skutečného stavu se stavem, kterého mělo být dosaženo.

K hlavním institucím zabezpečující kontrolu ve státě je Nejvyšší kontrolní úřad České republiky. Je nezávislým orgánem v provádění kontrolní činnosti. Provádí nejdůležitější dohled nad tokem financí státního rozpočtu a dohlíží na to, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.

Prvním cílem diplomové práce je vymezit postavení a působnost nejvyššího kontrolního úřadu České republiky, a to v porovnání s postavením a působností nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky, Nejvyššího kontrolního úřadu Polské republiky a Evropského účetního dvoru Evropské unie. Na podporu prvního cíle je formulována hypotéza „Postavení a působnost nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky je srovnatelná.“. Formulace vychází ze společného historického spojení a podobnosti fungování státní správy.

Druhým cílem diplomové práce je zhodnotit efektivitu a účelnost činnosti nejvyššího kontrolního úřadu České republiky za období let 2008 až 2013 dle stanovených parametrů. Stanovenými parametry jsou počty zaměstnanců, počty plánovaných a vykonaných kontrol, příjmy a výdaje úřadu. Efektivita bude hodnocena podle stanovených vstupních a výstupních parametrů. A účelnost podle míry dosahovaných úkolů. Na podporu druhého cíle byla stanovena hypotéza „Nejvyšší kontrolní úřad České republiky dosahuje v oblasti



účelnosti 90 % výsledků a v efektivnosti je na úrovni 80 – 100 %“. Tato hypotéza bude hodnocena expertním odhadem, strukturální analýzou a analýzou DEA.

Práce je strukturována do 5 kapitol, z nichž první je úvod a pátá je závěr.

Druhá kapitola se zabývá kontrolou ve veřejné správě. Vymezuje základní pojmy kontroly a jejich typů. Popisuje kontrolní systém veřejné správy v ČR. Dále vysvětluje, co znamenají pojmy jako výkonnost a efektivnost ve veřejné správě a jaké se používají metody pro hodnocení a měření výkonnosti ve veřejné správě. V této kapitole se užívá metody deskriptivní analýzy a řešerše odborné literatury.

Obsahem třetí kapitoly je mezinárodní srovnání Nejvyššího kontrolního úřadu s dalšími vybranými nejvyššími kontrolními úřady jiných zemí, včetně Evropského účetního dvoru, jakožto nejvyšší kontrolní orgán Evropské unie. Srovnání je zaměřeno z hlediska jejich působnosti, nezávislosti a odpovědnosti. Je zde uplatňována metoda deskriptivní komparativní analýzy.

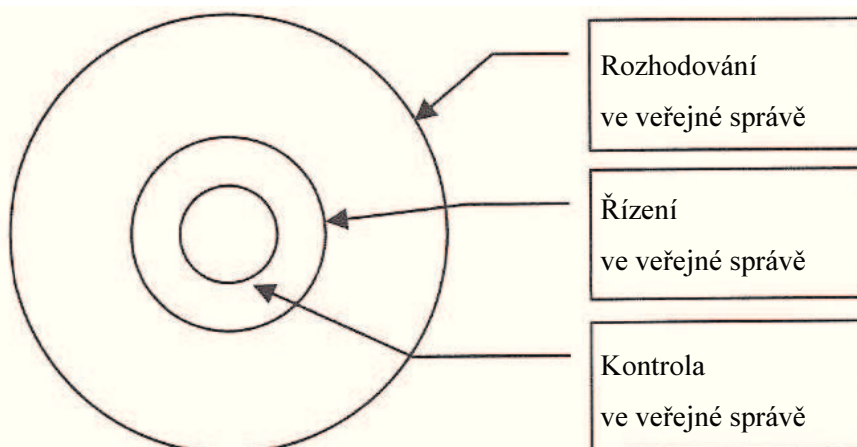
Zhodnocení výkonnosti Nejvyššího kontrolního úřadu ČR za období let 2008 – 2013 je náplní čtvrté kapitoly. Je v ní použita metoda komparace, strukturální analýzy stanovených ekonomický ukazatelů a analýza DEA.

## 2. Výkonnost a kontrola ve veřejné správě

### 2.1 Kontrola ve veřejné správě

Manažeři veřejné správy každodenně provádějí řadu rozhodovacích procesů. Musí určit způsob, jak dosáhnout stanoveného cíle. Jsou řídicím prvkem, který určuje cíl a podmínky a organizuje činnosti tak, aby bylo daného cíle dosaženo. Plnění cíle je nutné průběžně sledovat. Je to dáno mnoha okolnostmi, např. předpokládaným společenským užitekem z uskutečnění cíle či skutečností, že dosahování cíle je rozloženo v čase a k jeho uskutečnění jsou zapotřebí omezené či vzácné zdroje. To vše tvoří nezbytnost provádění kontroly.

Obr. 2.1. Vztah mezi pojmy „rozhodování ve veřejné správě“, „řízení ve veřejné správě“ a „kontrola ve veřejné správě“



Zdroj: NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. (2010, s. 9).

V Obr. 2.1 je znázorněn vztah mezi rozhodováním, řízením a kontrolou ve veřejné správě. **Rozhodování ve veřejné správě** je sociální činnost, kterou uskutečňují individuální subjekty (jednotlivci) a sociální subjekty veřejné správy (státní orgány, vláda apod.). Nejobecnějším kritériem pro rozhodování je veřejný zájem. Činnost rozhodovacího subjektu je směřována na nějaký objekt s cílem dosáhnout vytyčeného cíle. Takto cílená činnost je podstatou řízení.

Z toho vyplývá, že **řízení** je součástí veškerých rozhodovacích procesů ve veřejné správě. Řízení je vědomá činnost, jejímž účelem je dosáhnout stanoveného cíle. Mezi hlavní řídicí činnosti patří plánování, organizování, personalistika, vedení a kontrola.

**Kontrola** je jednou z etap procesu řízení jakožto zpětná vazba, která zabezpečuje, že procesy probíhají v souladu, jak byly dané cíle stanoveny. Cílem je zpětně zjistit, jak jsou určené cíle uskutečňovány a jak účinná jsou přijatá opatření k jejich provedení. Podstatou kontroly je zjišťování skutečného stavu se stavem, kterého mělo být dosaženo.

**Kontrola ve veřejné správě** je etapa procesu řízení ve veřejné správě. Jejím cílem je zpětnou vazbou zjistit, jak jsou stanovené cíle veřejné správy plněny, (Nemec, Ochrana, Pavel, Šagát, 2010). V praxi je uskutečňováno mnoho různých typů kontrol. Jsou rozlišovány např. podle třídících hledisek uvedených v Tab. 2.1.

Tab. 2.1. Třídění kontroly ve veřejné správě podle vybraných kritérií

Klasifikační hledisko	Název kontroly
Objekt kontroly	Předmětná kontrola nazvaná podle druhu kontrolovaného předmětu (např. kontrola veřejných výdajů)
Kontrolovaná stránka	Formální kontrola (např. dokumentační kontrola), obsahová kontrola (např. kontrola dosažených výsledků)
Čas	Předběžná kontrola, průběžná kontrola, následná kontrola, závěrečná kontrola
Realizující kontrolní instituce	Interní kontrola, kontrola vnějším orgánem

Zdroj: NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. (2010, s. 18).

Třídící hledisko je určeno s ohledem na zaměření a přístup kontroly. Pojem **předmětná kontrola** určuje, které konkrétní předměty, činnosti nebo procesy byly, jsou nebo budou předmětem kontroly. Kontrolní orgán před zahájením kontroly určuje, jaká stránka v rámci kontrolovaného předmětu bude kontrolována, jestli bude kontrola formální, či obsahová.

**Formální kontrola** je zaměřena na soulad s příslušnými právními předpisy, které upravují výkon veřejné správy. Příkladem je dokumentační kontrola, která ověřuje, jestli kontrolovaný dokument obsahuje všechny náležitosti stanovené příslušným právním předpisem. Závěrem je konstatování, zda jsou tyto úkony v souladu s příslušnými právními předpisy, nebo zda je potřebné daný stav napravit. **Obsahová kontrola** je opakem formální kontroly. Zabývá se sledováním věcné podstaty kontrolovaného předmětu. Nejběžnější je kontrola výsledků.

Z hlediska času je kontrola rozlišována na předběžnou, průběžnou, následnou a závěrečnou. **Předběžná kontrola** se realizuje na začátku plánované akce. Je možné předem

vyloučit nedostatky. Po předběžné kontrole stanoveného cíle a zvolení vhodné varianty nastává jejich provedení. Realizace cíle je rozložena v čase, proto řídicí subjekt průběžně sleduje dosažené výsledky s vytyčeným cílem. Tímto se uskutečňuje **průběžná kontrola**. Především jde o sledování nakládání se zdroji, zda jsou využívány efektivně, účelně a hospodárně. **Následná kontrola** zjišťuje uskutečnění nápravy nedostatků zjištěných v předchozí průběžné kontrole. **Závěrečná kontrola** provádí celkové obsahové a formální porovnání skutečně dosažených výsledků se stanovenými cíli, (Nemec, Ochrana, Pavel, Šagát, 2010).

Kontrola, kterou vykonává prvek kontrolovaného systému, se nazývá **vnitřní kontrolou**. Jedná se o kontrolu, která se vztahuje na jím podřízené a jimi zřízené nebo založené právnické osoby či organizační jednotky. **Vnější kontrola** se vyznačuje tím, že mezi subjektem a objektem kontroly není žádný řídicí vztah. Tuto kontrolu vykonávají vnější nezávislé instituce. Jejím úkolem je hodnotit účinnost systému řízení a vnitřního kontrolního systému (Rektořík, Šelešovský, 2003).

## 2.2 Kontrolní systém veřejné správy v České republice

Dle Nemece, Ochrany a Šagáta (2010) lze kontrolní systém veřejné správy rozdělit na dvě základní složky, a to na kontrolu institucionální a laickou.

### 2.2.1 Institucionální kontrola

Kontrolní systém je členěn dle legislativně-institucionálního hlediska tak, jak zachycuje Tab. 2.2.

Dle Rektoříka a Šelešovského (2003) k hlavním institucím zabezpečující vnější kontrolní systém ve veřejné správě patří Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Poslanecká sněmovna. Více o Nejvyšším kontrolním úřadu České republiky v dalších kapitolách.

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** vykonává svou činnost na základě zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Ve své působnosti má agendu spojenou s antimonopolní politikou a dohlíží na dodržování zákona o veřejných zakázkách.

**Poslanecká sněmovna Parlamentu** (dále jen PS) je nejvýznamnějším prvkem v soustavě institucionální kontroly. Má vliv na veřejné finance již od počátku, jelikož schvaluje rozpočet státu a státních fondů. Podle Ústavy České republiky patří

mezi kompetence PS kontrolovat dodržování právních předpisů, plnění státního rozpočtu a kontrolovat vládu. Mezi základní formy kontroly patří plenární zasedání, poslanecké a senátní výbory, komise, průzkumy a interpelace členů vlády. Důležitou roli mají **rozpočtový výbor** fungující jako odborný orgán PS a **kontrolní výbor**, jehož předmětem činnosti je projednávání kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu a kontrola účinnosti nápravných opatření.

Tab. 2.2. Klasifikace kontrolních systémů v České republice podle legislativně-institucionálního hlediska

Kontrolní systém	Legislativní úprava	Prováděcí instituce
Vnitřní kontrolní systém	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů	Orgány veřejné správy
Vnější kontrolní systém	Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů	Nejvyšší kontrolní úřad
	Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů	Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu
	Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů	
Veřejnosprávní kontrola	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, část druhá	Instituce definované zákonem o finanční kontrole

Zdroj: NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. (2010, s. 90).

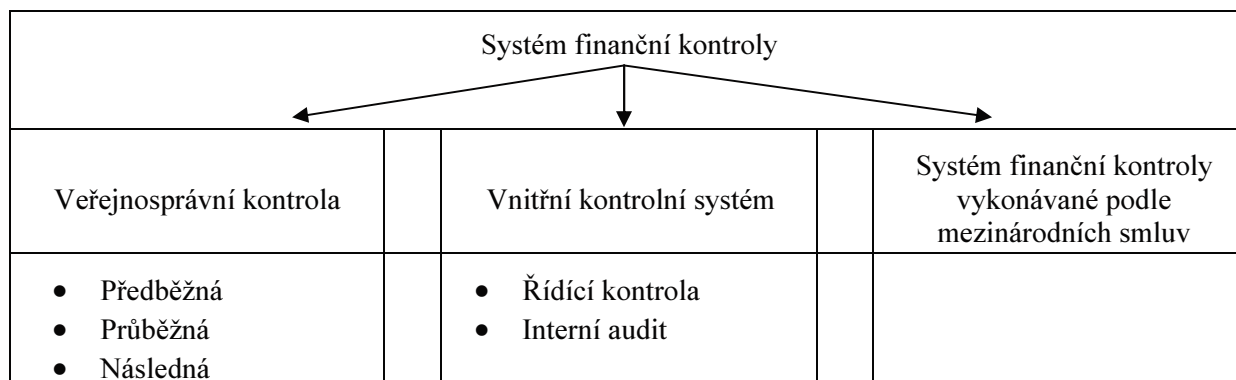
Jelikož kontrola vykonávaná Parlamentem České republiky je velmi obecná a Nejvyšší kontrolní úřad své audity dělá výběrově, vznikl další komplexní systém, jak tvrdí Nemec, Ochrana, Šagát (2010). Jedná se o systém **finanční kontroly** stanovený zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Hlavními cíli finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole je prověřovat:

- dodržování právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,

- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, ne hospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- hospodárný, efektivní a účelný výkon státní správy.<sup>1</sup>

Systém finanční kontroly je rozdělen na několik složek, jak je zobrazeno v Obr. 2.2.

Obr. 2.2. Systém finanční kontroly



Zdroj: NEMEC, J., OCHRANA, F., PAVEL, J., ŠAGÁT, V. *Kontrola ve veřejné správě*. (2010, s. 99).

**Věřejnosprávní kontrola** je zaměřena na správné vynakládání s veřejnými prostředky u orgánů veřejné správy a u příjemců veřejných finančních podpor. Cílem je ověřit, zda byly použity ke stanovenému účelu a v souladu s určenými podmínkami. Je vykonávána kontrolními orgány Ministerstva financí České republiky, finančními úřady a poskytovateli veřejných podpor (obecní a krajské úřady, správci kapitol státního rozpočtu).

**Vnitřní kontrolní systém** je tvořen dvěma složkami. Řídící kontrola je součástí vnitřního řízení organizace při přípravě operací, průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vyúčtování a následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření. Druhou složkou je interní audit, což je organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací.<sup>2</sup>

Předmětem **finanční kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv** jsou prostředky poskytnuté mezinárodními organizacemi subjektům v České republice. Jedná se zejména o finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie a NATO.

<sup>1</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“).

<sup>2</sup> Zákon o finanční kontrole.

Ministerstvo financí České republiky kromě výkonu veřejnosprávní kontroly zřizuje tzv. **centrální harmonizační jednotku**, která je podřízena přímo ministroví. Náplní její práce je vytváření metodik a dalších dokumentů, které upřesňují uskutečňování činností stanovených zákonem v praxi.

### 2.2.2 Laická kontrola

Druhou základní složkou kontrolního systému je **laická kontrola**, která je označována jako kontrola veřejností nebo občanská kontrola. Laickou kontrolu vykonává veřejnost, resp. občané. Veřejný sektor rozhoduje o finančních prostředcích, které získal především od daňových poplatníků, a proto mají občané právo vědět, na co jsou tyto prostředky použity. Každý občan má právo účastnit se zasedání zastupitelstva obce či kraje. Může se účastnit veřejně pořádaných anket, podávat interpelace a využívat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve kterém jsou stanoveny možnosti získání informací od institucí veřejné správy a jí zřizovaných organizací.

Laická kontrola je zaměřena na ty činnosti veřejné správy, které laik-občan může posoudit. Poznatky občanů musí být dále předány orgánům, které jsou pověřeny profesionální kontrolou.

## 2.3 Výkonnost ve veřejné správě

### 2.3.1 Řízení výkonnosti

Řízení výkonnosti jako moderní přístup k řízení podniků či samostatnou disciplínu je možné zařadit od druhé poloviny 20. století, kdy došlo k velkým změnám ve fungování společnosti, trhů a jejich účastníků (Vrabková, 2012). Dle J. Voříška (2008) celá společnost dosáhla stádia „informační společnosti“ a tím se zvýšila intenzita řízení organizací. Prvky, které působí na organizace, vyvíjejí tlak na:

- řízení aktivit v globálním kontextu;
- optimalizaci výroby a efektivní řízení dodavatelsko-odběratelského řetězce;
- flexibilní organizační struktury;
- produkci kvalitních, zákaznický orientovaných výrobků a služeb, které zajistí zákaznickou loajalitu;

- měnící se charakter práce, řízení znalostí v podniku, neustálé zlepšování interních procesů, zvyšování motivace zaměstnanců;
- neustálou inovaci a zvyšování kvality výrobků a služeb, které mohou být zákazníkem přizpůsobovány a přinášejí mu přidanou hodnotu;
- implementaci informačních systémů, které efektivně podporují interní a externí procesy a které poskytují konkrétní, úplné a včasné informace potřebné k řízení.

*„Řízení výkonnosti je kombinace managementu, metodik a metrik podporovaná aplikacemi, nástroji a infrastrukturou, která umožňuje uživatelům definovat, monitorovat a optimalizovat výsledky a výstupy tak, aby bylo dosaženo cílů osobních či cílů organizační jednotky v souladu se strategickými cíli stanovenými na různých úrovních řízení podniku.“*, jak tvrdí Voříšek (2008, s. 171).

Soulad se strategickými cíli znamená propojení běžných a provozních aktivit se strategií organizace.

### 2.3.2 Efektivnost ve veřejné správě

Hlavním znakem každé ekonomiky je měření a porovnávání vynaložených nákladů s ekonomickými efekty (výsledky). Jedná se o tzv. **ekonomickou efektivnost**. Ve veřejné ekonomice jsou analyzovány výsledky hospodaření s veřejnými financemi a veřejným majetkem. Posuzování efektivnosti použitých nákladů je založeno, oproti soukromé ekonomiky, na přímém vyjádření získaného efektu. Veřejné náklady jsou finančně měřitelné, ovšem získaný veřejný efekt je finančně neměřitelný, protože je spojen s uspokojením společenské potřeby. Halásek (2007) upozorňuje, že to neznamena, že nelze hovořit o efektivnosti ve veřejné ekonomice. Východiskem je **definování přímého efektu**, jejich porovnání se stupněm naléhavosti v rámci omezených veřejných zdrojů, jeho kvantifikace **příslušnými společenskými užitky**, formulování škály společenských priorit = základní schéma souvislostí, které je potřeba analyzovat a tvoří metodologické východisko pro zkoumání efektivnosti vynakládání veřejných prostředků na veřejné statky a služby.

Vyjádření a **členění ekonomické efektivnosti** nabízí Nemec (1992) pomocí čtyř oblastí, ve kterých definuje parciální druhy ekonomické efektivnosti, což ilustruje Tab. 2.3.



Tab. 2.3: Členění ekonomické efektivity

	<b>Makroefektivnost</b>	<b>Mikroefektivnost</b>
<b>Statická</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• životní úroveň,</li> <li>• nezaměstnanost,</li> <li>• inflace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alokativní,</li> <li>• technická,</li> <li>• distribuční</li> </ul>
<b>Dynamická</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• extenzivní a intenzivní růst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• současná (budoucí) spotřeba,</li> <li>• flexibilita ekonomických subjektů</li> </ul>

Zdroj: NEMEC, J., LAWSON, C. *Verejná ekonomika (vybrané problémy)*. (1992, s. 21).

**Efektivnost veřejné správy**, resp. veřejného sektoru, je ovlivňována **různými faktory**, které na ni působí z **vnějšího a vnitřního prostředí**. Strecková a Malý (1998) rozdělují vnější faktory efektivity do dvou skupin podle míry intenzity vlivu samotného veřejného sektoru na jejich strukturu a obsah. Vnitřní faktory popisují jako ty faktory, které jsou v rukou veřejného sektoru, resp. mohou je ovlivňovat veřejní činitelé. Jejich využití tedy záleží na úrovni řízení veřejného sektoru. Vnitřní a vnější faktory efektivity veřejného sektoru zobrazuje Tab. 2.4.

Tab 2.4: Vnitřní a vnější faktory efektivity veřejného sektoru

<b>Vnitřní faktory</b>	<b>Vnější faktory</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• věda a technika,</li> <li>• struktura veškerých činností,</li> <li>• všechny formy dělby práce,</li> <li>• kvalifikace pracovníků,</li> <li>• iniciativa pracovníků,</li> <li>• systém řízení.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. skupina: <ul style="list-style-type: none"> <li>• konkurenční prostředí mezi institucemi veřejného sektoru,</li> <li>• financování veřejného sektoru podle jeho výkonů a užitků.</li> </ul> </li> <li>2. skupina: <ul style="list-style-type: none"> <li>• politické uspořádání společnosti,</li> <li>• fungování ziskového sektoru.</li> </ul> </li> </ol>

Zdroj: STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. *Verejná ekonomie. Pro školu i praxi*. (1998, s. 193).

Efektivností se zabývá mnoho autorů, např. i Hendrych (1984), který ji definuje jako **poměr mezi tím, co bylo do akce vloženo, a co akce vydala**. Stanovil koncepci tzv. **relativní efektivity**, která je stanovena jako rozdíl mezi vstupy (inputy) a výstupy (outputy), dále se zabývá hodnocením efektivity státní správy: „*K otázce efektivity státní správy můžeme přistupovat ze dvou hledisek: jako k vnitřní efektivity organizace státní správy nebo k vnější efektivity státní správy.*“, (Hendrych, 1984, s. 55). Později hodnotí činnost veřejné správy jako vztah vložených prostředků a dosažených výsledků a vztah

dosažených výsledků k výsledkům zamýšleným. Pro hodnocení tohoto vztahu využívá kritéria efektivnosti, úspornosti, účelnosti, hospodárnosti a přiměřenosti.

### 2.3.3 Hodnocení výkonnosti ve veřejné správě

*Výkonnost je obecně definována jako schopnost dosahovat osobních, procesních, skupinových a organizačních cílů* (Vrabková, 2012).

Pojem výkonnosti bývá často nesprávně zaměňován s pojmy efektivita (Efficiency) a účelnost (Effectiveness). Efektivita označuje způsob, jakým je činnost organizace uskutečňována. Jak trvá Vrabková (2012, s. 13) „obecně lze říci, že cílem každé organizované činnosti bez rozdílu je produkovat hodnotu, která převyšuje náklady na její vytvoření. Efektivnost je pak tvořena základními složkami, kterými jsou kvalita, cena, objem produkce a náklady“. Účelnost poté lze vymezit jako podíl výstupů a výsledků. Jde o vymezení volby činnosti, která je organizací uskutečňována, tzv. dělat správné věci.

Dle Voříška (2008) lze výkonnost považovat za **vyváženou kombinaci efektivitu a účelnosti**.

Hodnocení výkonnosti nastává z pohledu celkové interpretace až po ukončení dané činnosti. Výkonnost lze také hodnotit v průběhu činnosti, aby mohl management organizace správně rozhodovat.

Dle Wagnera (2009) má **měření** v obecném pojetí, ale i v souvislosti s měřením výkonnosti, tyto **funkce**:

- podpory (opory) paměti: měření uchovává údaje o objektu k určitému okamžiku či za určité období,
- podpory srovnání: umožňuje porovnávat vlastnosti různých objektů nebo stejného objektu v čase,
- podpory objektivizace a širší smyslového poznání: objektivizuje naše subjektivní vnímání objektu,
- podpory hloubky poznání: popisuje vlastnosti objektu, které nelze zaznamenat lidskými smysly ani technickými nástroji,
- zprostředkování poznání: zprostředkovává údaje o objektu i osobám, které nemohou objekt přímo pozorovat,
- důkazní.

**Měření výkonnosti** je realizováno **pomocí nástrojů**, které mají podobu typických měřidel (teploměr, váha, metr, atd.) nebo vizuální kontroly či sčítání jevů (dotazníky, kontrolní listy).

K základním hodnotícím ekonomickým kritériím organizací veřejného sektoru patří **hospodárnost, efektivnost a účelnost** (tzv. **3E** – Economy, Efficiency, Effectiveness). V České republice je povinnost uplatňovat kritéria 3E uložena zákonem o finanční kontrole.

**Hospodárnost** je v zákoně definována jako použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.

**Efektivnost** je dle Ochrany (2010, s. 48 – 49) rozlišována: „*ve dvojí formě, a to jako produktivita veřejných výdajů či jako nákladová efektivnost. Jedná se o inverzní funkce.*“ Vymezení efektivnosti ve formě produktivity je uvedena v zákoně o finanční kontrole (§2 písm. m) a znamená „*takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění*“. Nákladová efektivnost je dle autora: „*používána v souvislosti s analýzou vynaložených výdajů na určité veřejné služby při zkoumání nákladů na výdajové programy a hledání metod, jak provést efektivní alokaci. Při srovnatelných programech je nejlepší ta produkční jednotka, která má nejnižší náklady na naturální jednotku výstupů.*“

**Účelnost** je: „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytyčených úkolů.*“ Účelnost se vztahuje ke konečnému stavu, a tudíž je nejčastěji používán ukazatelem procentního naplnění stanovených cílů. „*Kritérium účelnosti je považováno za nejvýše postavené kritérium 3E*“, jak tvrdí Nemec, Ochrana, Šagát (2010, s. 48 - 49).

V dalším textu se zaměříme na rozbor metod, pomocí nichž lze hodnotit efektivnost a vhodnost veřejných výdajových programů a projektů (zakázek). Budou jimi čtyři nepoužívanější metody: CMA (analýza minimalizace nákladů), CBA (analýza nákladů a přínosů), CEA (analýza efektivnosti nákladů) a CUA (analýza užitečnosti nákladů), které patří do skupiny nákladově výstupových metod. Přehled evaluačních metod veřejných výdajových programů a projektů je v následující Tab. 2.5.

K nejčastěji používaným metodám pro hodnocení veřejných výdajů patří nákladově výstupové (input-output) metody. Výhodou těchto metod je jednoduchost implementačních hodnotících postupů se současně vysokým stupněm hodnověrné informace o hospodárném, účelném a efektivním použití veřejných zdrojů (za předpokladu použití adekvátních vstupních

informací). Všechny metody měří vstupy (náklady) v peněžních jednotkách a rozdílně měří výstupy, viz Tab. 2.6.

Tab. 2.5: Přehled evaluačních metod veřejných výdajových programů

Třída metod	Příklady metod	Doporučené použití
Nákladově výstupové	CMA, CBA, CEA, CUA	Při jednokriteriálním rozhodování
Obecně finanční metody	PV, ROI, IRR, metody doby návratnosti investice	Investiční projekty, kde lze vyjádřit výstupy peněžně
Podpůrné rozhodovací metody	Manažerské metody – kritická cesta, lineární a dynamické programování, číselná simulace	Podpůrná analýza konečného rozhodnutí s ohledem na čas, předpokládané důsledky atd.
Metody jiných disciplín	Benchmarking, Balanced scorecard	Reorganizace veřejné správy, hodnocení výkonu veřejných institucí

Zdroj: HALÁSEK, D. *Rozhodování ve veřejném sektoru*. (2004).

Nejjednodušší nákladově výstupovou metodou je **metoda CMA**. Kritériem metody je hledisko minimalizace nákladů (vstupů), tj. kritérium hospodárnosti. Při hodnocení sledujeme, která varianta má nejnížší náklady při splnění očekávaného cíle. Nejčastěji se tato metoda využívá k výběru nabídek ve veřejné soutěži.

Tab. 2.6: Nákladově výstupové metody

Metoda	Vstupy	Výstupy	Hodnotící kritérium
<b>CMA</b>	peněžní jednotky	neměří se	minimalizace nákladů na vstupu – kritérium hospodárnosti
<b>CEA</b>	peněžní jednotky	naturální jednotky	náklady na jednotku výstupu – kritérium efektivnosti
<b>CBA</b>	peněžní jednotky	peněžní jednotky	návratnost vložených zdrojů měřená poměrem mezi výstupy a vstupy (peněžně)
<b>CUA</b>	peněžní jednotky	užitek	změny v užitku po použití dodatečné jednotky vstupů

Zdroj: OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. *Veřejný sektor a veřejné finance*. (2010, s. 61).

Další významnou metodou je **metoda CEA**, která je založena na použití kritéria nákladové efektivnosti vynaložených výdajů na naturální jednotku vstupu (na žáka,

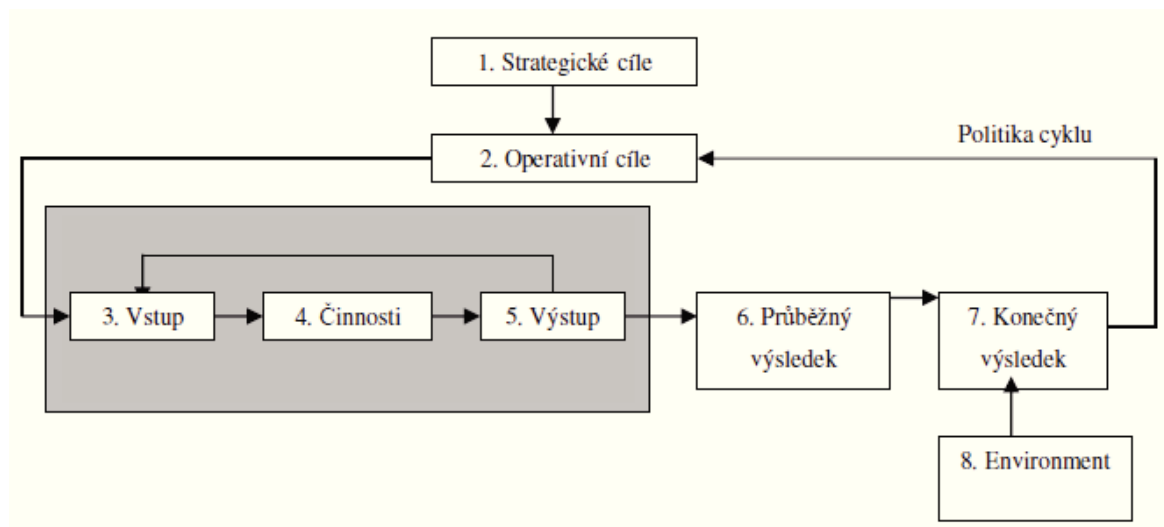
na úředníka, na hodinu provozu). Metoda CEA je používána pro porovnání srovnatelných výdajových programů (např. stejné vzdělávací vysokoškolské programy se stejným zaměřením a kvalitou výstupu na různých vysokých školách).

K významným metodám patří **metoda CBA**. Vstupy i výstupy jsou měřeny v peněžních jednotkách. Hodnotící kritérium je založeno na sledování čistého současného přínosu, kdy současná hodnota přínosů je větší než současná hodnota nákladů. Rovněž je sledována efektivnost vynaložených nákladů jako podíl současné hodnoty nákladů a přínosů, který je větší či roven jedné. Tuto metodu používáme např. pro hodnocení stavebních projektů, profesionalizace armády, protidrogových programů či ekologických projektů.

Poslední ze zmiňovaných nákladově výstupových metod je **metoda CUA**. Metoda vznikla původně jako varianta metody CBA v souvislosti s ekonomickou analýzou zdraví. Vznikla jako reakce na to, jak oceňovat výstupy, které nelze či není vhodné oceňovat peněžně. Užitek je v CUA pojímán jako ekonomický blahobyť resp. uspokojení příjemce z poskytovaného statku či služby. Cílem metody je zjistit, nakolik jednotlivé hodnocené varianty, s ohledem na vynaložené náklady, odpovídají očekávanému uspokojení potřeb a cílů.

Dle Vrabkové (2012) ke klíčovým modelům měření výkonnosti patří **vstupně výstupní model měření výkonnosti** (dále model V-V). Použití modelu V-V ve veřejném sektoru popisuje Bouckaert (Bovaird, Löffler, 2009) prostřednictvím schématu „*The policy and management cycle*“ (Politika a řízení cyklu), viz Obr. 2.3.

Obr. 2.3: Politika a řízení cyklu



Zdroj: Vrabková, I. *Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě*. (2012, s. 15).

Strategické cíle, resp. dílčí cíle, musejí být v rovnováze s výsledky organizace. V posledních částech cyklu je rozlišován výstup (produkt), průběžný výsledek (účinek produktu na uživatele či instituci) a konečný výsledek, u kterého je posuzován dopad na životní prostředí a společnost a určuje se, jakým způsobem naplňuje stanovené cíle organizace. Bouckaert uvádí **výkonnostní indikátory**, které slouží k měření výkonnosti organizace, neboli k ověření naplňování cílů. Díky nim lze stanovit základní výkonnostní ukazatele, kterými jsou hospodárnost, efektivnost, účelnost a nákladová efektivnost.

Typologie ukazatelů výkonnosti:

- vstupní ukazatele jsou např. údaje o počtech zaměstnanců, výši mzdových nákladů, počtech nemocničních lůžek;
- výstupní ukazatele znázorňují např. o počtu vyřízených žádostí, o počtu provedených kontrol, o počtu ošetřených pacientů;
- průběžné výsledky vyjadřují např. spokojenost uživatelů se službami;
- konečné výsledky popisují např. zlepšení ochrany spotřebitelů, zdraví obyvatel, snížení nezaměstnanosti;
- společensko-ekologické ukazatele charakterizují věkovou a vzdělanostní strukturu obyvatelstva, růst HDP apod.

**Malmquistův index produktivity** je pojmenován podle švédského ekonoma a statistika Stena Malmquista. Malmquistův index (dále jen MI) hodnotí vícenásobné vstupy a výstupy bez cenové informace. MI vyjadřuje **změnu produktivity** (výkonnosti) jednotky mezi dvěma časovými obdobími. Produktivita je dána vnějšími podmínkami, tj. technologií a vnitřními podmínkami, tj. vlastní výkonností (efektivitou), která je definována jako schopnost dosahovat co nejlepších výsledků při určitých vnějších podmínkách (Fiala, Dlouhý, 2006).

MI lze, dle výše uvedených autorů, rozložit na dvě složky:

- **změnu hranice produkčních možností** – poměr mezi dosažitelným maximem mezi dvěma obdobími. V případě jednoho výstupu je jím výkonnost nejlepší jednotky v daném časovém období. V případě více výstupů je jím vhodně vážený průměr těchto výstupů. Váhy se hledají pomocí lineárního programování DEA (Data envelopment analysis). Charakterizuje vnější podmínky a použití je možné s delší časovou řadou sledování.
- **změnu efektivity** jednotky. Odráží změnu vlastní výkonnosti, jako kdyby vnější podmínky zůstaly stejné.

Funkci, která charakterizuje efektivitu dané produkční jednotky v čase (tzv. funkci vzdálenosti), lze hledat na základě dvou odlišných modelů:

- **výstupově orientovaný** – hranice produkčních možností je hledána jako maximalizace výstupu při daných vstupech.
- **vstupně orientovaný** – hranice produkčních možností je hledána jako minimalizace vstupů při daných výstupech.

MI vyžaduje velký počet výpočtů, které lze vyřešit pomocí programu pro matematické programování nebo programu pro analýzu obalu dat. Používají se metody lineárního programování typu **Data Envelopment Analysis** (dále jen DEA).

DEA je metoda analýzy obalu dat sloužící pro hodnocení efektivnosti, produktivity a výkonnosti produkčních homogenních jednotek. Protože vstupů a výstupů může být více, patří DEA mezi metody vícekritériálního rozhodování.

Jednotka je efektivní, pokud spotřebovává malé množství vstupů na velké množství výstupů. Typickým vstupem může být počet pracovníků organizace, výstupem můžou být tržby, počet provedených kontrol, apod. Efektivita je dána vztahem dle rovnice 2.1 (Jablonský, Dlouhý, 2004).

$$efektivita = \frac{výstup}{vstup} \quad (2.1)$$

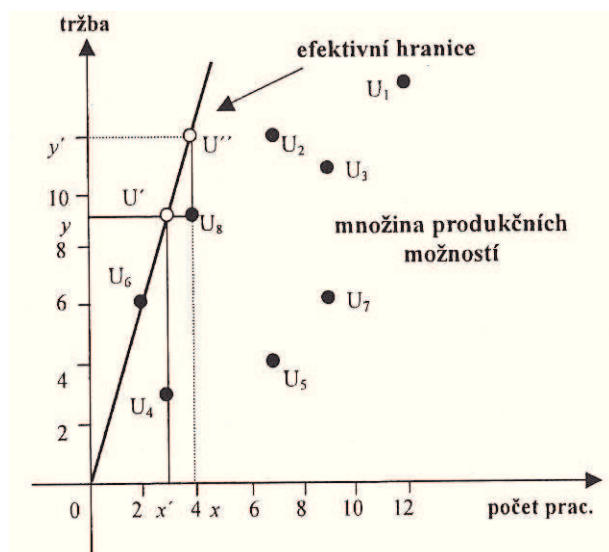
Tím získáme ukazatele jako jsou tržby, počet kontrol na jednoho kontrolora, apod.

Tzv. **efektivní hranice** produkčních možností určuje množinu přípustných řešení, kterou tvoří všechny přípustné kombinace vstupů a výstupů. Pokud se daná kombinace vstupů a výstupů produkční jednotky nachází na této hranici, pak je tato jednotka efektivní. Model předpokládá, že nemůže existovat jednotka, která dosáhne stejných nebo vyšších výstupů s nižšími vstupy. Pro stanovení efektivní hranice produkčních možností je potřeba určit charakter výnosů z rozsahu – konstantní, variabilní, rostoucí nebo klesající.

*„Předpoklad **konstantních výnosů z rozsahu** určuje, je-li kombinace vstupů a výstupů  $(x, y)$  prvkem přípustných možností, potom je prvkem této množiny i kombinace  $(\alpha x, \alpha y)$ , kde  $\alpha > 0$ “, jak uvádí Jablonský, Dlouhý (2004, s. 73). To znamená, že pokud je efektivní produkční jednotka s kombinací vstupů a výstupů  $(x, y)$ , pak je produktivní i jednotka s kombinací  $\alpha x, \alpha y$ . Efektivní hranice a množina přípustných možností je lineární, může vypadat např. jako na Obr. 2.4.*



Obr. 2.4: Množina produkčních možností – konstantní výnosy z rozsahu



Zdroj: JABLONSKÝ, Josef a Martin DLOUHÝ. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. (2004, s. 73).

Na Obr. 2.4 lze vidět, že efektivní hranice je lineární množina přípustných řešení. Jedinou efektivní jednotkou na uvedeném příkladu je jednotka  $U_6$ . Ostatní jednotky jsou neefektivní. Např. jednotka  $U_8$  dosahuje většího výstupu (9 jednotek), avšak za spotřebování více vstupů (4 jednotek). Aby se na efektivní hranici dostala, musela by dle doporučení Jablonského (2004):

1. Při použití stejných vstupů  $x$  zvýšit hodnotu výstupu na úroveň  $y'$ . Tím se dostane do bodu  $U''$ , kde při spotřebě 4 jednotek vstupu vyprodukuje 12 jednotek výstupu. Modely, které takto maximalizují objem výstupů při zachování stejné úrovně vstupů, se označují jako **modely orientované na výstupy** (výstupově orientované).
2. Při použití stejných výstupů  $y$  snížit hodnotu vstupu na úroveň  $x'$ . Tím se organizace dostane do bodu  $U'$ , kde při produkci 9 jednotek výstupu spotřebuje 3 jednotky vstupu. Modely, které takto minimalizují objem vstupů při zachování stejné úrovně výstupů, se označují jako **modely orientované na vstupy** (vstupně orientované).
3. Kombinace obou předchozích řešení. Modely těchto kombinací se označují jako **aditivní** nebo **odchylkové modely**.



**Relativní míru efektivnosti** jednotlivých jednotek  $U$  získáme porovnáním tržeb s tržbami efektivní jednotky  $U_6$ , viz rovnice 2.2 za předpokladu konstantních výnosů z rozsahu:

$$0 \leq \frac{\text{tržby hodnocené jednotky}}{\text{tržby jednotky } U_6} \leq 1 \quad (2.2)$$

Je nutno podotknout, že hodnota efektivnosti závisí na celém souboru jednotek. Pokud přidáme do hodnocení další jednotku (o vstupech  $x$  a výstupech  $y$ ), změní se tím efektivní hranice, a tím i míry efektivnosti ostatních jednotek.

Pro model orientovaný na výstupy dle Obr. 2.4 je mírou efektivnosti podíl vyjádřen rovnicí 2.3:

$$\text{míra efektivnosti jednotky } U_8 = \frac{\text{tržby jednotky } U_8}{\text{tržby jednotky } U''} = \frac{y}{y'} = \frac{9}{12} = 0,75 \quad (2.3)$$

Výsledek vyjadřuje, že jednotka  $U_8$  je efektivní na 75 %. Jablonský, Dlouhý (2004) tvrdí, že je u tohoto modelu vhodnější pracovat s převrácenou hodnotou. Výsledkem rovnice 2.4 je *míra výstupu (tržeb), která je potřebná pro dosažení efektivní hranice*. Z výpočtu vyplývá, aby byla jednotka efektivní, musí při zachování stejného objemu vstupu navýšit tržby o 33 %.

$$\text{míra efektivnosti jednotky } U_8 = \frac{\text{tržby jednotky } U''}{\text{tržby jednotky } U_8} = \frac{y'}{y} = \frac{12}{9} = 1,33 \quad (2.4)$$

Pro model orientovaný na vstupy dle Obr. 4.1 je mírou efektivnosti podíl vyjádřen rovnicí 2.5:

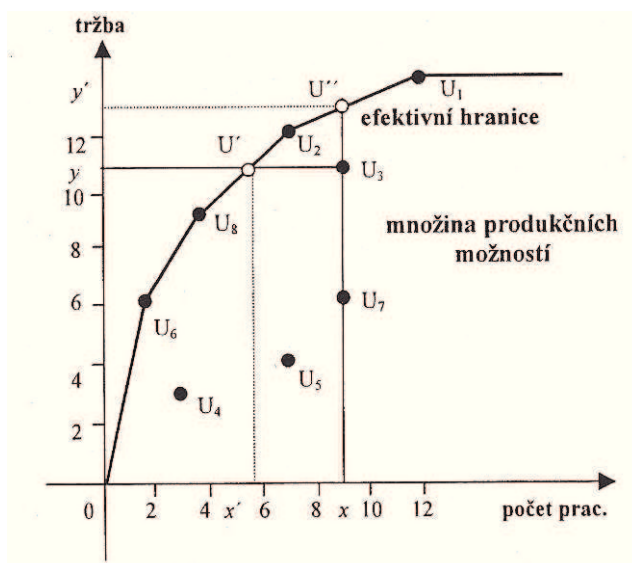
$$\text{míra efektivnosti jednotky } U_8 = \frac{\text{tržby jednotky } U'}{\text{tržby jednotky } U_8} = \frac{x'}{x} = \frac{3}{4} = 0,75 \quad (2.5)$$

Výsledek rovnice 2.5 vyjadřuje *míru redukce vstupu (počtu zaměstnanců), která je potřebná pro dosažení efektivní hranice*. Z výpočtu vyplývá, aby byla jednotka efektivní, musí při zachování stejného objemu výstupu snížit počet zaměstnanců o 25 %. Hodnoty  $x$ ,  $x'$ ,  $y$  a  $y'$  jsou přibližně odvozeny z Obr. 2.4.

Míry efektivnosti u modelu orientovaného na vstupy a orientovaného na výstupy jsou shodné.

Model s **variabilními výnosy z rozsahu** s modifikovanou efektivní hranicí je znázorněn na Obr. 2.5.

Obr. 2.5: Množina produkčních možností – variabilní výnosy z rozsahu



Zdroj: JABLONSKÝ, Josef a Martin DLOUHÝ. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. (2004, s. 75).

V tomto modelu neplatí podmínka, že pro zachování efektivnosti musí být násobek vstupů doplněn stejným násobkem výstupů. To směřuje k tomu, že mohou být efektivní i jednotky, které by za podmínky modelu konstantních výnosů z rozsahu efektivní nebyly. Znamená to, že *jednotka bude efektivní, i když poměrný nárůst výnosů bude nižší (případně vyšší), než odpovídající nárůst vstupů*. Míra efektivnosti daných jednotek je vyšší nebo stejná jako v modelu s konstantními výnosy z rozsahu.

Dosažením do rovnice 2.3 zjistíme míru efektivnosti modelu orientovaného na výstupy. V ukázkovém příkladu na obrázku 2.5 hodnotíme jednotku  $U_3$ , u které nám vyjde hodnota efektivnosti  $y/y' = 11/13 = 0,85$  nebo převrácená hodnota dle rovnice 2.4  $y'/y = 13/11 = 1,18$ . Výsledky nám říkají, že jednotka je efektivní na 85 % a aby byla plně efektivní (při použití stejného množství vstupů), musí zvýšit tržby o 18 %.

Ve vstupně orientovaném modelu získáme míru efektivnosti dle rovnice 2.5  $x'/x = 6/9 = 0,67$ . Aby byla jednotka efektivní, musí při zachování stejného objemu výstupu snížit počet zaměstnanců o 23 %. Hodnoty  $x, x', y$  a  $y'$  jsou přibližně odvozeny z Obr. 2.5.

Na výše uvedeném výpočtu lze dokázat, že v modelu s variabilními výnosy z rozsahu je míra efektivnosti pro orientaci na vstupy a na výstupy rozdílná.

Zpravidla při hodnocení efektivity poměříme více vstupů k dosažení více výstupů. K tomu se využívá relativní míra efektivity vyjádřená vztahem dle rovnice 2.6.

$$\text{efektivita} = \frac{\text{vážená suma výstupů}}{\text{vážená suma vstupů}} \quad (2.6)$$

Prvním základním model DEA je model označovaný **CCR model** (navržen Charnesem, Cooperem a Rhodesem). Model předpokládá konstantní výnosy z rozsahu. Model maximalizuje míru efektivnosti hodnocené jednotky dle rovnice 2.6, při podmínce, že *míry efektivnosti ostatních jednotek jsou rovny nebo menší jedné* (Jablonský, Dlouhý, 2004). Dle definice, kterou uvádí Jablonský, Dlouhý (2004, str. 80) model CCR „*počítá váhy vstupů a výstupů optimalizačním výpočtem tak, aby to bylo pro hodnocenou jednotku co nejprůzračnější z hlediska její efektivnosti (maximalizuje se míra efektivnosti hodnocené jednotky) při dodržení podmínek maximální jednotkové efektivnosti všech ostatních jednotek. ... Pomocí infinitezimální konstanty model zabezpečuje, že všechny váhy vstupů a výstupů budou kladné a budou tak tedy alespoň nějakou minimální měrou v modelu zahrnuty.*“

Model CCR pracuje ve dvou rovinách:

1. **Primární CCR model orientovaný na vstupy (nebo výstupy)**, který má danu základní rovnici, do které dosazujeme míru efektivnosti = 1. Pro neefektivní jednotky bude jejich míra efektivnosti menší než 1.
2. **Duální CCR model orientovaný na vstupy (nebo výstupy)**, který je sdružený k modelu prvnímu. Do rovnice je přidán vektor proměnných tohoto modelu a přidanou proměnnou je míra redukce vstupů pro dosažení efektivní hranice (její hodnota je také rovna nebo menší než 1). Rozdílem je, že se model pokouší najít virtuální jednotku, která obsahuje kombinaci vstupů a výstupů ostatních jednotek a která je lepší než vstupy a výstupy hodnocené jednotky. Jednotka je efektivní, pokud virtuální jednotka určuje stejný poměr vstupů a výstupů.

Dalším modelem DEA je model označován jako BCC model (navržen Bankerem, Charnesem a Cooperem), který pracuje s variabilními výnosy z rozsahu (klesající, rostoucí nebo konstantní). Rozdílem je, že se na efektivní hranici dostane více jednotek, než v modelu s konstantními výnosy z rozsahu (viz Obr. 2.4 a 2.5). Model je opět rozlišen na primární a duální model orientovaný na vstupy nebo výstupy. V BCC modelu jsou upraveny podmínky pro součet proměnných v duálních modelech a pro hodnoty proměnné primárního modelu. Z tohoto modelu lze odvodit i model pro neklesající výnosy z rozsahu, resp. nerostoucí výnosy z rozsahu. Přehled podmínek v jednotlivých modelech popisuje tabulka 2.7.

Tab. 2.7: Podmínky a primárních a duálním BCC modelu orientovaném na vstupy či výstupy

Výnosy z rozsahu	Primární model (vstupně orientovaný)	Primární model (výstupně orientovaný)	Duální model (vstupně i výstupně orientovaný)
Konstantní	$\mu = 0$	$v = 0$	$e^T \lambda$ libovolné
Variabilní	$\mu$ libovolné	$v$ libovolné	$e^T \lambda = 1$
Nerostoucí	$\mu \leq 0$	$v \geq 0$	$e^T \lambda \leq 1$
Neklesající	$\mu \geq 0$	$v \leq 0$	$e^T \lambda \geq 1$

Pozn.:  $\mu$  vyjadřuje duální proměnnou přiřazenou podmínce konvexnosti = 1;  $v$  jsou váhy vstupů;  $e^T \lambda$  je podmínka konvexnosti.

Zdroj: JABLONSKÝ, Josef a Martin DLOUHÝ. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. (2004, s. 86).

Závěrem lze shrnout, že existuje mnoho metod, jak hodnotit hospodárnost a efektivitu použitých zdrojů a díky nim získaných výsledků organizace. Použití konkrétní metody záleží na typu organizace, zda je zaměřená ziskově nebo se jedná o organizaci v neziskové sféře. Důležitým hlediskem je také to, zda lze vyjádřit jednotku výstupu, ať už v peněžních, naturálních či jiných hodnotách.

Díky širokému využití modelu DEA lze hodnotit různá oddělení v rámci stejné organizace, jednotlivé územní pobočky dané organizace či hodnotit vývoj efektivnosti organizace v čase.

### 3. Postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v mezinárodním srovnání

V této kapitole jsou vymezeny modely nejvyšších orgánů kontroly v Evropě. Pomocí metody deskriptivní komparativní analýzy je vymezeno mezinárodní srovnání Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky s Nejvyšším kontrolním úřadem Slovenské republiky, Nejvyššího kontrolního úřadu Polské republiky a Evropského účetního dvoru, jakožto nejvyššího kontrolního orgánu Evropské unie. Srovnání je zaměřeno z hlediska jejich působnosti, nezávislosti a odpovědnosti.

#### 3.1 Modely nejvyšších orgánů kontroly v Evropě

Ve většině evropských zemí existuje kontrola již několik staletí. V souvislosti s modernizací a reformou veřejné správy prošly mnohé nejvyšší kontrolní instituce během posledních několik desítek let změnou organizace, postavení, pravomocí a působností. Postavení, kompetence a organizační uspořádání jednotlivých kontrolních institucí se liší v závislosti na právním a politickém systému i národní tradici konkrétního státu, jak popisuje Nejvyšší kontrolní úřad (1995).

V Evropě jsou dle Institutu pro evropskou politiku Europeum (2010) rozlišovány čtyři modely organizace nejvyšších kontrolních institucí.<sup>3</sup> Všechny lze nalézt v rámci Evropské unie.

Prvním je **model „dvora“**, ve kterém kontrolní instituce disponují s funkcemi soudu. Tento model je označován také jako francouzský model. Uplatňuje se zde soudní kontrola, kterou vykonává účetní dvůr<sup>4</sup> nad podřízenými jeho soudní pravomoci. Francouzský účetní dvůr Cour des Comptes se skládá ze soudců s nezávislostí, jmenovaných prezidentem doživotně a neodvolatelných. Rozhodnutí dvora jsou přímo vykonatelná. K modelu dvora s funkcí soudu se řadí např. Corti dei Conti v Itálii, Curtea de Conturi v Rumunsku, Tribunal de Contas v Portugalsku, Tribunal de Cuentas ve Španělsku).

Druhým je **model „kolegiálního orgánu“** bez soudních funkcí, ale s kolektivními rozhodovacími postupy. K tomuto modelu se řadí Bundesrechnungshof v Německu,

---

<sup>3</sup> Pravomoc a rozsah kontroly mezi nejvyššími kontrolními institucemi je značně rozdílná. Mnohé nejvyšší kontrolní instituce jsou kombinací charakteristik různých modelů.

<sup>4</sup> V některých zemích je označován jako tribunál.

Algemene Rekenkamer v Nizozemsku. Obdobný charakter má i nejvyšší kontrolní orgán Evropské unie – Evropský účetní dvůr (The European Court of Auditors) a s jistými výhradami i Nejvyšší kontrolní úřad v České republice<sup>5</sup> (dále jen NKÚ ČR). Také Najwyższa Izba Kontroli v Polsku je dle polské ústavy založena na principu kolegiální odpovědnosti, přestože stanovuje jediným orgánem prezidenta komory.

Třetím modelem je **monokratický kontrolní úřad** v čele s generálním auditorem. Patří zde např. Rigsrevisionen v Dánsku, Riigikontroll v Estonsku, National Audit Office ve Velké Británii, mimo Evropu Kanada a USA.

Posledním modelem je **skandinávský model**. Byl uplatňován např. ve Švédsku a Finsku, kde byl účetní kontrolní úřad výkonným orgánem a vedle něj existovali parlamentní auditoři. S účinností od 1. 7. 2003 byl zřízen Národní účetní kontrolní úřad (Riksrevisionen) jako složka moci zákonodárné, avšak na parlamentu nezávislý. Podle švédské ústavy je orgánem podřízeným parlamentu s působností v oblasti kontroly státního hospodaření. Nezávislost úřadu je spojena s pravomocemi tří generálních auditorů stojících v čele úřadu, kteří mají právo nezávisle rozhodovat o průběhu kontroly a o tom, které státní aktivity budou kontrolovány.

Soudní funkce „dvůrů“ se různí, ale obecně zahrnují povinnost posuzovat a trestat ty, které dvůr shledá vinnými z porušení finančních předpisů. Je třeba poznamenat, že několik nejvyšších kontrolních institucí v Evropě, které mají stále ještě ve svém oficiálním názvu slovo „dvůr“, má velmi omezenou soudní pravomoc, popřípadě ji nemá vůbec.

Zvláštní postavení má rakouský kontrolní úřad Rechnungshof. Je vedený prezidentem, s kontrolní působností na ústřední, regionální a místní úrovni. Podle ústavy je institucionálně samostatný, ale zároveň je činný jako orgán národní rady nebo příslušného zemského sněmu. Bývá tudíž označován jako pomocný nebo funkční orgán legislativy.

### 3.2 Mezinárodní spolupráce

Česká republika se aktivně zapojuje do všech struktur mezinárodní spolupráce. NKÚ ČR se po svém vzniku v roce 1993 zapojil do programu mezinárodní spolupráce nejvyšších kontrolních úřadů (Fiala, 2009). Je členem mezinárodní organizace kontrolních úřadů

---

<sup>5</sup> Z Ústavy ČR se NKÚ jeví jako monokratický orgán, provádějící zákon vedle prezidenta a viceprezidenta NKÚ určuje další kolektivní orgány NKÚ, jejichž rozhodnutí jsou platnými rozhodnutími NKÚ s účinky i navenek.

**INTOSAI**<sup>6</sup> i evropské regionální instituce **EUROSAI**<sup>7</sup> (Kaňa, 2010). Mezinárodní spolupráce a možnost členství v mezinárodních organizacích kontrolních institucí vyplývá přímo ze zákona o NKÚ ČR, který v § 16 odst. 1 a 2 stanovuje, že „NKÚ ČR spolupracuje s vrcholnými orgány kontroly v zahraničí a může s nimi uzavírat ujednání o kontrolní činnosti. NKÚ ČR může vysílat členy NKÚ ČR a kontrolory do mezinárodních nebo nadnárodních kontrolních orgánů. NKÚ ČR může být členem mezinárodních organizací sdružujících kontrolní instituce.“

Cílem mezinárodní spolupráce je podpora výměny informací zabývajících se legislativou a metodologií kontroly, výměny zkušeností v oblasti ekonomické kontroly, rozvoj vztahů mezi národními a mezinárodními institucemi a účast na projektech společné kontrolní činnosti. Tento rozvoj vede ke zvyšování úrovně kontrolní činnosti. NKÚ se aktivně účastní mezinárodních seminářů a sám je také organizuje.

**Visegrádská spolupráce** dle ministerstva zahraničních věcí (2013) není institucionalizována, funguje na principu pravidelného setkávání jejích představitelů na různých úrovních (prezidentů, předsedů vlád až po expertní konzultace). Jednou ročně se koná oficiální summit premiérů a v období mezi těmito summity vykonává jedna ze zemí visegrádské čtyřky předsednickou funkci. Praktickou náplň dává Visegrádské skupině spolupráce jednotlivých resortních ministerstev, ať už na ministerské úrovni či ve formě práce společných expertních skupin. Jednotlivé resorty si samy organizují setkání ve visegrádském formátu podle svých aktuálních potřeb.

**Visegrádská skupina Nejvyšších kontrolních institucí** (dále jen NKI) 4+2 je neformální, nezávislé a odborné fórum založené na principech dobrovolnosti, rovnosti a partnerství. Visegrádská skupina NKI 4+2 se skládá z vedoucích představitelů NKI takzvaných Visegrádských států (Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko) a prezidentů NKI Rakouska a Slovinska.

---

<sup>6</sup> INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions (Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí). Členy této organizace se mohou stát nejvyšší kontrolní instituce všech států, které jsou členy OSN. Organizace je nevládní, se sídlem ve Vídni.

<sup>7</sup> EUROSAI – European Organization of Supreme Audit Institutions (Evropská organizace nejvyšších kontrolních institucí). Byla založena na ustavujícím I. kongresu v listopadu 1990 v Madridu, kde sídlí i její generální sekretariát. EUROSAI je regionálním seskupením INTOSAI sdružující nejvyšší evropské kontrolní instituce. Dalšími regionálními sdruženími nejvyšších kontrolních institucí v rámci INTOSAI jsou OLACEFS (Latinská Amerika), AFROSAI (Afrika), ARABOSAI (Arabské země), ASOSAI (Asie), SPASAI (Jižní Pacifik), CAROSAI (Karibská oblast).

Visegrádská skupina NKI 4+2 má následovné cíle:

- Určit společné zájmy v externí státní kontrole,
- zjistit a prodiskutovat problémové oblasti, které formují část z těchto společných zájmů a rozvíjet úzko způsoby jejich řešení,
- tvořit fórum na výměnu názorů a stanovisek k otázkám společného zájmu,
- reprezentovat společné zájmy v oblasti externí státní kontroly v Kontaktním výboru vedoucích představitelů NKI Evropské unie a Evropského dvora auditorů,
- převzít přemostující roli mezi členskými NKI Visegrádské skupiny 4+2 a NKI kandidátských zemí pro vstup do EU.

Za účelem dosažení těchto cílů se Visegrádská skupina 4+2 zaměřuje na následující oblasti:

- Každoroční pracovní setkání Visegrádské skupiny 4+2,
- vypracovávání společných stanovisek a operativních přístupů k řešení problémů externí státní kontroly,
- dvoustranná a mnohostranná spolupráce,
- výměna odborných zkušeností zahrnujících vzájemné informace mezi členy Visegrádské skupiny 4+2 a v případě potřeby i NKI kandidátských zemí pro vstup do EU.

Mezi další formy spolupráce patří aktivity v programu **SIGMA**. SIGMA je společnou iniciativou OECD a EU. Její aktivity jsou zaměřeny na podporu reforem veřejné správy v zemích ucházejících se o vstup do EU a v zemích v rámci Evropské sousedské politiky. Organizují odborné semináře a vzdělávání, pomáhají se zpracováním expertních analýz a provádí poradenství.

Vrcholným auditním orgánem NATO je **Mezinárodní rada auditorů NATO**. Provádí audit všech orgánů a složek NATO, které mají vztah k výdajům vynakládaným na programy, které jsou financované organizací NATO. Členy jsou představitelé nominovaní nejvyššími kontrolními institucemi členských zemí NATO.

**EUROCONTROL** je mezinárodní organizace, jejímž cílem je rozvoj systémů a postupů pro plynulé řízení letového provozu za účelem umožnění dalšího rozvoje letecké dopravy při udržení vysoké úrovně bezpečnosti a nízkých nákladů. Zástupci Nejvyššího



kontrolního úřadu České republiky byli jmenováni do Rady pro audit EUROCONTROL na léta 2008-2011 (NKÚ, 2014).

Další z forem spolupráce je provádění společných auditů, organizování schůzek představitelů Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky se zástupci zahraničních kontrolních institucí za účelem výměny informací, zkušeností a prohlubování odborných znalostí, pořádání a účasti na odborných seminářích a konferencích, plánování a koordinace paralelních auditů apod.

### 3.3 Mezinárodní srovnání NKÚ ČR a vybraných institucí

Pro porovnání vybraných ukazatelů NKÚ ČR v mezinárodním srovnání jsou vybrány nejvyšší kontrolní úřady Slovenské republiky (Najvyšší kontrolný úrad – dále jen NKÚ SR), Polské republiky (Najwyższa Izba Kontroli – dále jen NIK PL) a Evropské unie (The European Court of Auditors – Evropský účetní dvůr - dále jen EÚD). Předmětem srovnání je legislativní vymezení, působnost, pravomoc, odpovědnost, nezávislost a organizační struktura.

#### 3.3.1 Legislativní vymezení

Základní zmínka o existenci NKÚ ČR je zakotvena v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen Ústava ČR), kde je zmíněno, že NKÚ ČR je nezávislý orgán a vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanovuje zákon č. 166/1993 Sb., o nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon o NKÚ ČR).

Jak uvádí NKÚ ČR na svých oficiálních stránkách, takovýmto pojetím byly současně naplněny základní principy a doporučení **Limské deklarace** INTOSAI. Limská deklarace směrnic o principech auditu shrnuje principy nezávislé kontrolní činnosti. Deklarace byla přijata na IX. kongresu INTOSAI v Limě (Peru) v roce 1977. Na XIX. kongresu INTOSAI v Mexiku (o třicet let později) byly principy Limské deklarace rozpracovány detailněji v tzv. **Mexické deklaraci o nezávislosti nejvyšších auditních institucí**. Mexická deklarace definuje přesné požadavky týkající se nezávislosti kontrolních institucí a stanovuje osm pilířů nezávislého externího auditu veřejných financí.

**EÚD** je orgán Evropské unie (dále jen EU) ustanovený smlouvou o fungování EU (dále jen SFEU) a finančním nařízením k souhrnnému rozpočtu EU. Konkrétně SFEU ve článku 285 upravuje organizační strukturu úřadu, ve článku 286 povinnosti členů a ve článku 287 jeho úkoly. Také jsou důležité články 319, 322 a 325, kde je vymezeno plnění rozpočtu, společná ustanovení a boj proti podvodům.

EÚD při své činnosti vychází z etických standardů a kodexu chování, kterými se řídí všichni členové a zaměstnanci. EÚD přijal požadavky stanovené etickým kodexem INTOSAI (ISSAI 30) a zahrnul je do svých vlastních etických standardů, jejichž smyslem je napomoci tomu, aby každodenní rozhodování jak v oblasti auditu, tak při řízení činnosti EÚD bylo v souladu se zásadami uvedenými v kodexu INTOSAI.

**NKI PL** je založen v první řadě na Ústavě Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 v části deváté, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen Ústava PL). Zde jsou ustanoveny základní úkoly a pravomoci úřadu, ústavní záruky nezávislosti na výkonné moci a vyjasňuje pozici sněmovny a prezidenta. Dalším právním předpisem je Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli ze dne 23. prosince 1994, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon o NIK PL). Předpisy obsažené v zákoně definují systémové postavení úřadu, jeho úkoly, působnost a organizační strukturu. Vnitřní organizace úřadu se řídí Statutem a Organizačním řádem.

Postavení a působnost NKÚ SR ustanovuje čl. 60-63 Ústavy Slovenské republiky a zákon č. 39/1993 Z. z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen zákon o NKÚ SR). NKÚ SR se také řídí mezinárodními dokumenty jako je Linská a Mexická deklarace, Jihoafrická deklarace o standardech ISSAI.

**NKÚ SR** je členem několika mezinárodních organizací a společenství sdružujících nejvyšší kontrolní instituce. Jedná se o INTOSAI, EUROSAI, kontaktní výbor vedoucích představitelů nejvyšších kontrolních institucí EU a Evropského dvora auditorů, Visegrádskou skupinu NKI zemí V4+2.

### 3.3.2 Postavení nejvyšších kontrolních institucí

NKÚ ČR byl zřízen ústavním zákonem České národní rady č. 481 ze dne 7. listopadu 1991, a to s účinností od 1. ledna 1993 jako „*kontrolní orgán, nezávislý na vládě, jejích orgánech a ústředních orgánech státní správy*“.<sup>8</sup> Působnost, postavení a organizaci NKÚ ČR upravoval zákon o NKÚ ČR<sup>9</sup>.

Se vznikem samostatné České republiky je postavení NKÚ ČR koncipováno zcela nově. V Ústavě ČR<sup>10</sup>, vedle moci zákonodárné, výkonné, soudní a dalších ústavních prvků, je v samostatné hlavě páté (čl. 97) NKÚ ČR definován následovně:

*„(1) NKÚ ČR je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.*

*(2) Prezidenta a viceprezidenta NKÚ ČR jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.*

*(3) Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.“*

Z těchto principů vychází i zákon o NKÚ ČR. Avšak ani Ústava České republiky, ani zákon o NKÚ ČR blíže nekonkretizují nezávislost tohoto úřadu. Můžeme ale říci, že NKÚ ČR plní svoji funkci samostatně a není závislý na moci zákonodárné (parlamentu), ani na moci výkonné (vládě).

Dne 20. května byl schválen nový zákon o NKÚ ČR<sup>11</sup> s účinností od 1. července 1993, který upravoval jeho postavení, působnost a organizační strukturu. Tento zákon zrušil předchozí ústavní zákon České národní rady a zákon České národní rady o NKÚ ČR.

NKÚ ČR plní funkci **nezávislého kontrolního orgánu**, jehož současná koncepce je založena na zkušenostech obdobných kontrolních institucí v Evropě. NKÚ ČR plní svoji funkci samostatně a není závislý ani na moci zákonodárné (parlamentu), ani na moci exekutivní (vládě). V maximální míře jsou eliminovány politické vlivy na jeho činnost. NKÚ ČR tak představuje jeden z nezastupitelných prvků parlamentní demokracie.

Ústava ČR vedle moci zákonodárné, výkonné a soudní a dalších ústavních prvků definuje v samostatné hlavě Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu (Hendrych, 2009).

---

<sup>8</sup> Ústavní zákon č. 481/1991 Sb., kterým se zřizuje Nejvyšší kontrolní úřad České republiky

<sup>9</sup> Zákon č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>11</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Aby byla v co nejvyšší míře zabezpečena objektivita při posuzování kontrolovaných skutečností a v rozhodování, byl pro rozhodování o zásadních otázkách týkajících se kontrolní působnosti úřadu uzákoněn **kolektivní princip**. Proto o plánování a závěrech z kontrolní činnosti NKÚ ČR rozhodují jeho kolektivní orgány. Obdobné orgány platí i pro EÚD a NIK PL, kdežto NKÚ SR má předsedu a místopředsedy bez dalších orgánů. Více o organizační struktuře v kapitole 3.3.4. **Institucionální nezávislost** NKÚ ČR je ve vztahu ke členům Kolegia podtržena ze zákona založeným zvláštním institutem kárného řízení, které probíhá před Kárnou komorou úřadu, jejímiž členy jsou prezident úřadu a dva soudci Nejvyššího soudu.

Nezávislost institucionální doplňuje též přiměřená nezávislost finanční. Jediným určujícím orgánem v tomto směru je Poslanecká sněmovna a státní rozpočet.

Stejně tak i NKÚ SR, NIK PL a EÚD vystupují jako **nezávislé kontrolní orgány**. Řídí se ústavou své země a zákonem o své organizaci, vyjma EÚD. Případně dalšími mezinárodními úmluvami. U EÚD ústavu nahrazuje SFEU.

U NIK PL je větší provázanost zapojení sněmovny do chodu organizace. V zákoně o NIK PL se hned v první článku uvádí, že NIK PL je nejvyšším orgánem státní kontroly, podléhá sněmovně a pracuje na principu kolegiality.

Vzhledem k tomu, že Evropa čelí stále větším výzvám a tlak na její veřejné finance stále roste, zvyšuje se i význam úlohy **Účetního dvora**. EÚD varuje před riziky, poskytuje ujištění a nabízí tvůrcům politik EU svá stanoviska k tomu, jak zlepšit řízení veřejných financí a zajistit, aby evropští občané věděli, na co se jejich peníze vynakládají. Toto je podstatou příspěvku EÚD k posílení demokratické legitimacy a udržitelnosti Evropské unie.

### **3.3.3 Působnost nejvyšších kontrolních institucí**

Na základě zákona o NKÚ ČR, NKÚ ČR zejména kontroluje a posuzuje hospodaření se státním majetkem i s finančními prostředky vybíranými na základě zákona (např. na zdravotní a sociální pojištění) a také plnění příjmových a výdajových položek státního rozpočtu.

Na základě novely zákona o České národní bance z roku 2002 provádí NKÚ ČR kontrolu hospodaření ČNB v oblasti výdajů na pořízení majetku a na provoz ČNB.

### 3.3.3.1 Objekt kontroly

Zjednodušeně se dá konstatovat, že NKI v ČR, SR a Polsku mají velmi podobný systém objektu a předmětu kontroly. Nejprve je shrnuta problematika objektu kontroly z hlediska legislativního vymezení.

V zákoně o NKÚ ČR se na tu problematiku pohlíží z hlediska **předmětu kontroly** (vyjmenovány jednotlivé oblasti kontroly) a pak je pouze definováno, že jsou kontrolovány organizační složky státu, fyzické a právnické osoby, a to dle vyjmenovaných oblastí kontroly. To znamená, jestliže naplňují účel kontroly, pak kontrole podléhají.

Je uvedena zmínka, že částečné kontrole podléhá i **hospodaření České národní banky**. V Polsku NIK PL může národní banku kontrolovat ve větší míře, a to z hlediska zákonnosti, hospodárnosti, efektivnosti a spolehlivosti. NKÚ SR národní banku nekontroluje.

Zákon o NKÚ SR, stejně tak i zákon o NIK PL uplatňují opačný princip. Vyjmenovávají subjekty, které spadají do kontrolní činnosti úřadu a poté popisují, zda se jedná jen o kontrolu zákonitosti, hospodárnosti, spolehlivosti, resp. co má být předmětem kontroly.

NKÚ SR kontroluje veškeré **orgány státní správy** (včetně podřízených orgánů), **obce a kraje, právnické osoby** jimi zřízené, právnické osoby s majetkovou účastí státu, obce či kraje, **Fond národního majetku** (dále jen FNM SR), právnickou osobu s charakterem přirozeného monopolu s majetkovou účastí FNM SR nad 34 % a jiné právnické osoby s majetkovou účastí FNM SR nad 50 %; další fyzické a právnické osoby.

Zákon o NIK PL opět uvádí obdobnou strukturu výčtu jako zákon o NKÚ SR, a to: **orgány státní správy, Polská národní banka, státní právnické osoby** a další **organizační složky státu, orgány územní samosprávy** a jiných územních samosprávných celků a dalších organizačních jednotek, **ostatní orgány a subjekty (podnikatele)**, v rozsahu, v jakém využívají majetek státu nebo **státní nebo obecní fondy** a plní své finanční nebo jiné závazky vůči státu či územní samosprávě, a to:

- provádí úkoly svěřené státem nebo místní samosprávou,
- provádí zadávání veřejných zakázek,
- provádí nebo organizují intervenční nebo veřejné práce,
- užívají státní majetek nebo majorek územní samosprávy, včetně finančních prostředků alokovaných na základě mezinárodních smluv,
- využívají podpory, záruky poskytnuté státem nebo místní samosprávou,

- využívají veřejnou podporu, které jsou předmětem monitorování,
- plní úkoly v oblasti veřejného zdravotního pojištění
- subjekty vykonávající úkoly související s fungováním ochrany vkladů uvedené v ustanovení Banky záručního fondu v rozsahu, v jakém využívají aktiva nebo státní nebo obecní fondy a plní své finanční závazky vůči státu.

EÚD EU při své práci provádí kontrolu v **institucích a orgánech, agenturách a decentralizovaných subjektech EU, vnitrostátních orgánech a u dalších příjemců prostředků EU.**

### 3.3.3.2 Předmět kontroly

Společným předmětem kontroly tří NKI v ČR, SR a Polsku je kontrola plnění **státního rozpočtu** své země, případně státního závěrečného účtu, **hospodaření s majetkem státu** a **finančními prostředky státu** (ať už se jedná o jakýkoli subjekt), **hospodaření s prostředky poskytnutými ze zahraničí** (ať už v rámci EU nebo plynoucích z jiných mezinárodních smluv), hospodaření s prostředky, za které stát převzal záruky. Navíc kontroluje vydávání a umořování cenných papírů, zadávání státních zakázek.

Hospodaření **ČNB** NKÚ ČR kontroluje v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na její provoz. Zadávání státních zakázek. Pokud jde o Evropskou centrální banku, kontrolní pravomoci EÚD se omezují výlučně na efektivnost řízení Evropské centrální banky. V Polsku jsou k postavení centrální banky benevolentnější a mohou ji kontrolovat zcela. Na Slovensku se NKÚ SR na žádost Národní banky podílí na procesu navrhování nezávislého externího auditora na ověření účetních závěrek banky (pokud to umožní pravidla platné v eurozóně pro proces navrhování nezávislých externích auditorů národních centrálních bank v rámci Evropského systému centrálních bank).

NKÚ ČR stroze konstatuje, že kontroluje i hospodaření s **finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob** (dále jen PO). NKÚ SR má specifičtěji vymezeno, že má ve své působnosti kontrolovat způsob **výběru a vymáhání daní, cel, odvodů, poplatků a pokut**, které jsou příjmem rozpočtu státu a oproti ČR i ty, které jsou příjmem **obcí a vyšších územních celků**.

NKÚ SR má právo kontrolovat majetek, majetková práva, finanční prostředky, závazky a pohledávky státu, FNM SR, obcí a vyšších územních celků a jimi zřízené PO, PO s majetkovou účastí státu nebo veřejnoprávních institucí nebo FNM SR nebo obcí

nebo vyšších územních celků. A dále PO vykonávajících činnost ve veřejném zájmu. Úřad kontroluje i dodržování povinností vyplývajících z finančně-ekonomických vztahů vznikajících při hospodaření s předmětem kontroly, jejímž subjektem jsou dříve zmíněné subjekty kontroly.

Kontrolní instituce mohou vypracovávat **stanoviska k návrhu státního rozpočtu a závěrečného účtu**. Také poslanecké sněmovně v ČR, národní radě v SR a sněmovně v Polsku zpracovávají zprávy o průběžném plnění státního rozpočtu. Stejně tak se na vyžádání mohou vyjadřovat k návrhům právních předpisů, týkajících se rozpočtového hospodaření, účetnictví, státní statistiky a výkonu kontrolní činnosti.

NKÚ SR plní úlohu orgánu vydávajícího prohlášení o ukončení pomoci ze strukturálních fondů a úlohy orgánu vydávajícího prohlášení o ukončení projektu a pomoci z kohezního fondu. V ČR si toto prohlášení vydávají orgány, které projekty vypisují.

EÚD byl zřízen s cílem provádět audit **finančních prostředků EU**. Východiskem jeho auditní práce je **rozpočet a politiky EU**, především v oblastech souvisejících s růstem a zaměstnaností, přidanou hodnotou, veřejnými financemi, životním prostředím a oblastí klimatu. EÚD kontroluje jak příjmovou, tak výdajovou stránku rozpočtu.

EÚD je **externím auditorem EU**. Jeho činnost se zaměřuje na účetní výkaznictví EU a také na plnění jejího rozpočtu a realizaci jejich politik. EÚD stejně jako jiné nejvyšší kontrolní instituce provádí tři různé typy auditu: finanční audit, audit souladu s předpisy a audit výkonnosti.

Každý typ auditu má jiné cíle a týká se jiných otázek. Jednotlivé audity mohou zahrnovat jeden typ auditu nebo kombinaci několika typů.

- finanční audit: Je účetní závěrka úplná a přesná (spolehlivá)? Zobrazuje věrně finanční situaci, výsledky a peněžní toky za daný rok v souladu příslušnými pravidly účetního výkaznictví?
- audit souladu s předpisy: Jsou příjmové a výdajové operace EU správně vypočteny a jsou v souladu požadavky příslušného právního rámce?
- audit výkonnosti: zkoumá hospodárnost, efektivnost a účelnost

Audity EÚD jsou složité a odborné povahy a jejich provedení vyžaduje značné prostředky. Auditní témata se vybírají na základě rizika, veřejného zájmu a pravděpodobného dopadu a maximálně se při nich využívají zdroje EÚD.

Účetní dvůr může dále kdykoliv předkládat své připomínky k jednotlivým otázkám, zejména ve formě zvláštních zpráv, a na žádost jiného z orgánů Unie zaujímat stanoviska.



EÚD je rovněž nápomocen Evropskému parlamentu a Radě při výkonu jejich pravomocí při kontrole plnění rozpočtu.

Všechny výše zmíněné kontrolní instituce se při kontrole zabývají základními otázkami: Jsou dodržovány všeobecně závazné právní předpisy (**zákonnost**)? Byly prostředky vynakládány v minimálním rozsahu (**hospodárnost**), bylo výsledků dosaženo za použití nejmenšího objemu zdrojů (**efektivnost**) a byly splněny výdajové cíle nebo cíle dané politiky (**účelnost**)?

Největší rozdílnost mezi kontrolními institucemi je z pohledu otázky kontroly územních samospráv. V ČR jsou kontrolovány pouze při nakládání s majetkem státu a finančními prostředky státu (včetně výběru státních finančních prostředků na základě zákona) a blíže do jejich samosprávné působnosti a organizace se nezasahuje. Toto je předmětem kontroly ze strany ministerstva vnitra, krajského úřadu či magistrátu města. Jak bylo zmíněno dříve, v Polsku je situace taková, že činnost orgánů místní správy je kontrolována ze zákonnosti, hospodárnosti a spolehlivosti. NKÚ SR také kontroluje pouze nakládání se státními finančními prostředky a majetkem státu.

### 3.3.4 Výsledky kontrol, jejich uplatňování a zveřejňování

**Plán kontrolní činnosti** je věcné a časové vymezení kontrolních akcí v následujícím rozpočtovém roce. Podkladem pro sestavení plánu kontrolní činnosti NKÚ ČR jsou podněty prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ. Podněty vycházejí jak z vlastní kontrolní činnosti, tak od Poslanecké sněmovny a Senátu, jejich orgánů a vlády České republiky. Schválený plán se předkládá k informaci poslanecké sněmovně, senátu a vládě a zveřejňuje se ve věstníku NKÚ.

Roční plán kontrolní činnosti NKÚ SR na příslušný rok vychází z tříročního plánu kontrolní činnosti NKÚ SR, ve kterém jsou stanovené **strategické cíle a záměry kontrolní činnosti na období tří let**. Podkladem pro sestavení plánu kontrolní činnosti jsou také, jako v případě NKÚ ČR, informace a poznatky získané při výkonu kontrolní činnosti, podněty orgánů státní správy, navíc zde vstupují i podněty samosprávy a občanů.

NIK PL při plánování ročního plánu kontrol upřednostňuje kontroly, které určí za potřebné a spadají do jeho kompetence dle zákona. Pracovní plán obsahuje témata kontroly prováděné NIK PL z vlastního podnětu, jakož i na žádost Sejmu a jeho orgánů, na žádost prezidenta republiky nebo předsedy vlády. Většina témat, které NIK PL plánuje, vychází ze **socio-ekonomické analýzy v zemi**, s přihlédnutím k návrhům témat kontroly předložené



prezidentem, premiérem, maršály sněmovny a senátu a jinými orgány veřejné moci. Plán předkládá sněmovně.

EÚD připravuje roční a víceleté plánování kontrolní činnosti **na základě rizika a analýzy politik**. Stanovují se kontrolní priority a celkové strategické směřování úřadu.

O uskutečněné kontrolní činnosti jednotlivé kontrolní instituce vytváří **kontrolní protokol**. Jeho obsahem je popis zjištěných skutečností s konkrétním uvedením nedostatků a příslušných právních předpisů, jejichž ustanovení byla porušena, případně obsahuje doporučení kontrolní instituce. Na základě kontrolních protokolů a příslušných dokladů jsou výsledky kontrol shrnuty a vyhodnoceny ve formě kontrolního závěru. Výsledky kontrolní a další činnosti kontrolní instituce za uplynulý rok jsou kompletovány do **výroční zprávy**.

U všech institucí je závěr předkládán orgánům, které mohou o provedení kontroly nejvyšší kontrolní instituci požádat ze zákona. A také kontrolovaným objektům.

Kontrolní závěry v případě ČR jsou předkládány **poslanecké sněmovně, senátu, vládě a na požádání ministerstvům**. Zpráva o výsledku kontroly NKÚ SR je zasílána **příslušným orgánům** a je informována i **veřejnost**. NKÚ SR předkládá **Národní radě SR** do konce března zprávu o výsledcích kontrolní činnosti za uplynulý kalendářní rok. Zprávu také předkládá vždy, když o to Národní rada požádá.

V Polské republice NIK PL předloží **předsedovi vlády** Informace o výsledcích kontrol provedených na jeho žádost, a informace o výsledcích kontrol předložených **Sejmu a prezidentu republiky** (také na jeho žádost). Informace o výsledcích kontrol musí být předloženy Sejmu a předány orgánům odpovědným za řádné fungování kontrolovaných subjektů (**nadřízeným orgánům**).

Účetní dvůr po skončení každého rozpočtového roku zpracovává výroční zprávu, kterou předkládá **ostatním orgánům Unie** v rámci každoročního udělování „absolutoria“, kdy účty skládají ti, kteří odpovídají za řízení rozpočtu EU.

NKÚ ČR **zveřejňuje kontrolní závěry ve Věstníku ČR**, totéž platí pro EÚD, který své výroční zprávy zveřejňuje v Úředním věstníku Evropské unie. Zákon o NKÚ SR jen uvádí, že je informována veřejnost. Blíže tuto informovanost nedefinuje. NKÚ SR na svých oficiálních stránkách zveřejňuje výsledky kontrolní činnosti. Polský úřad neuvádí žádnou zmínku o věstníku, na svých stránkách však informuje o výsledcích jednotlivých kontrol.

Netypické je i zahrnutí povinnosti nejméně jednou za tři roky provádět u **NIK PL externí audit** z hlediska plnění rozpočtu a jeho hospodaření. **Externí audit** je obecné

opatření, jehož cílem je vyjádřit, zda NIK je přesný a spolehlivý, rovněž i u něj se zkoumá hospodárnost a efektivnost. V ostatních případech kontrolních institucí není v ústavě ani zákoně stanoveno, že by byli povinni podrobit se externímu auditu. Funguje zde princip **dobrovolnosti**. Avšak je vhodné externí audit vykonávat, aby se předešlo případným chybám při kontrolních postupech.

Zjistí-li NKÚ ČR při výkonu kontrolní činnosti skutečnosti, které nasvědčují trestné činnosti nebo porušení hmotně-právních předpisů, oznámí to příslušným orgánům. **Oznámení o podezření z trestné činnosti** podává prezident NKÚ státnímu zástupci, úřadu vyšetřování nebo orgánům policie. Od ledna 1997, po legislativní úpravě v zákoně o správě daní a poplatků, NKÚ ČR oznamuje správcům daně skutečnosti uvedené v kontrolních protokolech, pokud mají vztah k daňovým povinnostem kontrolovaných osob.

V případě zjištění nedostatků je NKÚ SR povinný oznámit tyto nedostatky příslušnému **nadřízenému orgánu státní správy**, resp. orgánu obce nebo vyššího územního celku. Polský kontrolní úřad vždy informuje nadřízený orgán, i bez zjištěných nedostatků.

Za boj EU proti podvodům a ochranu jeho finančních zájmů odpovídá **Evropský úřad pro boj proti podvodům** (dále jen OLAF). V souladu se svým rozhodnutím č. 97-2004 (které upravuje spolupráci s úřadem OLAF) postupuje EÚD úřadu OLAF veškerá podezření na podvod, korupci nebo jinou nezákonnou činnost s dopadem na finanční zájmy EU. Možné podvody může EÚD zjistit během své auditní práce nebo je EÚD mohou sdělit třetí osoby.

V případě maření kontrolní činnosti úřadu tím, že nedodržují povinnosti dle zákona o nejvyšším kontrolním úřadu, lze kontrolované osobě uložit **pořádkovou pokutu**. V ČR může být uložena do výše 50 000 Kč. Na Slovensku je to do výše 3319 eur (přepočet 92 932 Kč) a může být při nesplnění určené lhůty uložena opakovaně, maximálně do výše 6638 eur (přepočet 185 864 Kč). NKÚ SR při rozhodování o pořádkových pokutách postupuje jako ústřední orgán státní správy.

### 3.3.5 Organizační struktura

Organizace NKÚ ČR je zmiňována v Ústavě ČR v čl. 97 odst. 2 a blíže je v zákoně o NKÚ ČR, části třetí. Orgány dle zákona o NKÚ jsou „*prezident Úřadu, viceprezident Úřadu, Kolegium Úřadu, senáty Úřadu a Kárná komora Úřadu*“. Kolegium, senáty a Kárná komora se dále řídí vlastními jednacími řády. Podle organizačního řádu se NKÚ člení na sekce. Organizační struktura NKÚ ČR, NKÚ SR a NIK PL je zobrazena v přílohách č. 1-3.

### 3.3.5.1 Prezident (předseda) Úřadu a viceprezident (místopředseda) Úřadu

Prezident řídí NKÚ ČR a zastupuje jej navenek, předsedá Kolegiu a Kárné komoře, spolu s Kolegiem schvaluje pracovní a organizační řád NKÚ ČR. Viceprezident zastupuje prezidenta v jeho nepřítomnosti či na základě jeho pověření. Do své funkce jsou jmenováni prezidentem České republiky, a to na základě návrhu Poslanecké sněmovny.

Orgánem vykonávající odbodnou funkci v NIK PL je předseda úřadu a místopředseda. Předseda je jmenován na žádost maršála Sejmu nebo skupiny nejméně 35 členů, a to nadpoloviční většinou hlasů senátu. Místopředsedové jsou voleni Sejmem, po konzultaci s příslušným parlamentním výborem, na žádost předsedy NIK PL.

V čele NKÚ SR jako statutární orgán je předseda. Předsedu a dva místopředsedy volí Národní rada SR tajným hlasováním.

Prezident a viceprezident NKÚ ČR se ujímají své funkce složením slibu do rukou prezidenta České republiky. Předseda NIK PL skládá slib před Sejmem Polské republiky.

Funkční období prezidenta NKÚ ČR je **devět** let. Funkční období předsedy úřadu na polské straně trvá po dobu **šesti** let a na slovenské straně po dobu **sedmi** let. Předseda polského a slovenského úřadu může být zvolen maximálně dvě po sobě jdoucí funkční období. V České republice toto omezení neplatí. V čele EÚD dvora stojí předseda, kterého volí členové ze svého středu na obnovitelné funkční období **tří** let. Jeho úlohou je být primus inter pares – první mezi rovnými. Předsedá zasedáním EÚD a zajišťuje, aby byla rozhodnutí EÚD prováděna a jeho činnosti řádně řízeny.

V zákoně o NKÚ ČR je vyjmenována řada pravomocí, které prezident má. Např. se může **účastnit schůzí** Poslanecké sněmovny, Senátu a jejich orgánů, pokud na těchto schůzích jsou projednávány návrhy a stanoviska NKÚ ČR, která tento úřad předkládá. Pokud prezident NKÚ požádá o slovo, bude mu uděleno. Ale také naopak, pokud si Poslanecká sněmovna, Senát nebo jejich orgány vyžádají přítomnost prezidenta NKÚ ČR na jednání, musí se zúčastnit.

V Polsku a na Slovensku takto jasně dané meze nejsou. Je např. uvedeno, že se předseda NIK PL účastní zasedání Sejmu, nebo že se souhlasem předsedy Sejmu jmenuje a odvolává generálního ředitele NIK PL. Předseda NIK PL nemůže být bez předchozího souhlasu Sejmu trestně odpovědný, ani zbaven svobody.

Zákony také odkazují na **neslučitelnost funkcí**, díky čemuž je zabráněno možnému střetu zájmů a je tím podpořena nezávislost prezidenta, resp. předsedy úřadu. Všechny země zastávají, že s funkcí prezidenta, resp. předsedy a jejich zástupců je neslučitelná funkce

politická, ve veřejné správě či podnikatelská činnost. Český zákon dále vymezuje neslučitelnost s funkcí v orgánech územní samosprávy, funkcí prokurátora či soudce. Výjimkou pro prezidenta NKÚ ČR a předsedu NKÚ SR je činnost pedagogická, vědecká, publicistická, literární a umělecká, pokud neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost úřadu. Zákon o NIK PL se podobně odkazuje na výjimku při činnosti vysokoškolského profesora a provádění další odborné činnosti, která je v souladu s důstojností a nezávislostí úřadu.

### 3.3.5.2 Kolegium úřadu

Kolegium NKÚ ČR je kolektivní orgán, který rozhoduje o zásadních otázkách činnosti NKÚ ČR hlasováním a skládá se z **prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ ČR**. Jednání Kolegia je upraveno jednacím řádem, který stanovuje formu rozhodování, způsob hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru. Kolegium je usnášeníschopné při nadpoloviční účasti většiny svých. Pokud pro návrh hlasuje nadpoloviční většina přítomných členů Kolegia, je návrh přijat. Při rovnosti hlasů rozhoduje předsedající. Totéž platí na Slovensku. Kolegium NIK PL se skládá z **předsedy, místopředsedů a generálního ředitele a 14 členů kolegia**. Kolegium se také usnáší většinou hlasů za přítomnosti alespoň poloviny členů kolegia v tajném hlasování.

Kolegium schvaluje **plán kontrolní činnosti, návrh rozpočtu NKÚ ČR, kontrolní závěry**, ze kterých vychází stanovisko ke státnímu závěrečnému účtu (resp. schvaluje analýzu státního rozpočtu), **výroční zprávu, jednací řády**, případně **kárný řád**.

Kolegium NKÚ SR rozhoduje i o odvolání proti rozhodnutí o námitce proti kontrolnímu protokolu, a o námitce podjatosti, pokud ji vznesla kontrolovaná osoba proti členu Úřadu (tento člen je z hlasování vyloučen).

EÚD funguje jako kolektivní orgán složený z 28 členů, přičemž každý členský stát je zastoupen jedním členem. Členy EÚD jmenuje Rada po poradě s Evropským parlamentem na základě návrhů jednotlivých členských států. Členové jsou jmenováni na období šesti let s možností opakovaného jmenování. Své funkce musí vykonávat zcela nezávisle a v obecném zájmu EU. Kromě toho, že jsou členy Účetního dvora, jsou členové rovněž přiřazeni do jednoho z pěti senátů, o v následující podkapitole dále. Kolegium přijímají auditní zprávy a stanoviska i rozhodnutí o obecnějších strategických a správních záležitostech. Každý člen také odpovídá za své vlastní úkoly, primárně v oblasti auditu. Samotnou auditní práci provádějí auditori Účetního dvora, kteří jsou koordinováni příslušným odpovědným členem

za podpory jeho kabinetu. Tento člen pak předkládá zprávu danému senátu nebo celému Účetnímu dvoru k přijetí a následně také Evropskému parlamentu, Radě a ostatním zainteresovaným stranám (včetně médií).

Kolegium NKI je označováno jako **nejdůležitější orgán NKI**.

### 3.3.5.3 Senáty úřadu

V zákoně o NKÚ ČR jsou zakotveny další kolektivní orgány, a to **senáty úřadu**. Jsou složeny ze **tří a více členů úřadu**. Rozhodují hlasováním za účasti všech svých členů; rozhodnutí je přijato, vyjádří-li s ním souhlas nadpoloviční počet členů senátu Úřadu. Jednání senátů Úřadu se řídí jednacím řádem, který zejména obsahuje formu rozhodování, způsob hlasování a způsob zveřejnění opačného názoru.

Senáty zřizuje Kolegium Úřadu při schvalování plánu kontrolní činnosti. Senát úřadu schvaluje kontrolní závěry, pro které byl zřízen.

Na Slovensku ani v Polsku tento samostatný orgán **nevzniká**. Jeho činnosti jsou předávány na samotné sekce, resp. oddělení úřadu. Proces schvalování je plně v kompetenci kolegia.

**EÚD** je uspořádán do **pěti senátů**, do nichž jsou přiděleni jednotliví členové a auditoři. Členové každého senátu volí ze svého středu předsedajícího senátu na obnovitelné funkční období dvou let. Každý senát má dvě oblasti působnosti:

- přijímá zvláštní zprávy, specifické výroční zprávy a stanoviska,
- vypracovává výroční zprávy o rozpočtu EU a o evropských rozvojových fondech, které přijímá Účetní dvůr jako celek.

### 3.3.5.4 Organizační členění úřadu

Zjednodušený přehled organizačního členění zachycuje tabulka 3.1.

Tab. 3.1: Přehled organizačního členění NKI v ČR, SR, PL a EU.

organizační členění	ČR	SR	PL	EÚD
dle náplně kontrolní činnosti	sekce (2)	sekce (6)	departamenty (14)	senáty (5) a výbory
dle území	územní odbory (9)	expozitory (8)	delegatury (16)	-
počet zaměstnanců <sup>*1</sup>	460	290	1700	900
přepočet počtu obyvatel na 1 zaměstnance	22848	18655	22671	-

<sup>\*1</sup>přibližný stav za rok 2012

Zdroj: výroční zprávy NKÚ ČR, NKÚ SR, NKÚ PL, EÚD. Vlastní zpracování.

Podle organizačního řádu se **NKÚ ČR** člení na sekce. Mezi vedoucí pracovníky úřadu patří tajemník Kolegia, vrchní ředitelé sekcí, ředitel kanceláře prezidenta, ředitelé odborů, vedoucí oddělení a vedoucí sekretariátů.

Základní členění NKÚ ČR:

- Prezident
- Viceprezident
- Kolegium
- Sekretariát Kolegia
- Kancelář prezidenta
- Kancelář viceprezidenta
- Sekce kontrolní
- Sekce správní
- Odbor interního auditu
- Odbor bezpečnostní

**NKÚ SR** plní svoje úlohy prostřednictvím organizačních útvarů, kterými jsou sekce, expozitory, odbory, osobní úřad, sekretariáty a referáty. Na NKÚ SR je zřízených šest sekcí:

- sekci ekonomiky a informatiky tvoří: odbor ekonomiky a provozu; odbor informatiky,
- sekci strategie tvoří: odbor metodiky a práva; odbor mezinárodních vztahů.

- sekce finanční a daňová,
- sekce speciálních odvětví a činností,
- sekce hospodářských odvětví,
- sekce kontroly evropských fondů.

NKÚ SR má 8 expozitur, které jsou regionálním pracovištěm úřadu. Dalšími organizačními útvary NKÚ SR jsou:

- osobní úřad,
- odbor komunikace a styku s veřejností,
- sekretariát předsedy,
- referát vnitřního auditora,
- referát bezpečnosti.

**NIK PL** je složen ze 14 departamentů (auditech útvarů), z nichž každý se zabývá auditem jiné oblasti a 16 delegatur (regionálních poboček), jeden v každé správní oblasti Polska. Departamenty a delegatury jsou řídicí organizační jednotky NIK PL. Kromě toho existují 4 správní odbory, které zabezpečují chod úřadu a vykonávají obslužné a pomocné funkce.

Jak bylo zmíněno dříve, **EÚD** je uspořádán do pěti senátů, do nichž jsou přiděleni jednotliví členové a auditori. Čtyři senáty jsou odpovědné za audit různých oblastí výdajů a příjmů EU, zatímco pátý (horizontální senát CEAD) má na starosti koordinaci, hodnocení, zajišťování kvality a vývoj. Administrativní výbor je složen z předsedajících senátů a předsedy EÚD. Zabývá se administrativními otázkami a přijímá rozhodnutí související s komunikací a strategií. Služebně nejvyšší úředník EÚD je generální tajemník. Je odpovědný za řízení zaměstnanců EÚD a za správu včetně financí a podpory, lidských zdrojů, informačních technologií a překladatelských služeb. Generální tajemník je rovněž odpovědný za sekretariát Účetního dvora. EÚD má 11 auditních a administrativních ředitelství, které se člení do více než 50 oddělení v zájmu rozvoje odborných poznatků a co nejlepšího využívání zdrojů.

## **4. Zhodnocení výkonnosti Nejvyššího kontrolního úřadu České republiky**

Cílem kontrolní činnosti je zajistit, aby bylo nakládáno hospodárně s prostředky daňových poplatníků, s prostředky vybíranými na základě zákona a s majetkem státu.

NKÚ ČR se při kontrolní činnosti zaměřuje především na to, zda státní a další subjekty nakládají účelně a hospodárně se svěřeným majetkem a prostředky státu, s prostředky, které byly České republice poskytnuty ze zahraničí a s prostředky, za které stát převzal záruky a zda přitom postupují podle právních předpisů.

Zhodnocení výkonnosti NKÚ ČR za období let 2008 až 2013 bude sledováno podle dosahování efektivity dle stanovených vstupních a výstupních parametrů a dosahování účelnosti dle míry naplnění kontrolních plánů. Stanovenými parametry pro hodnocení efektivity jsou počty zaměstnanců, příjmy a výdaje úřadu. Hodnocení efektivnosti je provedeno prostřednictvím komparativní analýzy a využití modelu DEA. Hodnocení účelnosti prostřednictvím komparativní analýzy u přiřazení váhy plánovaným a realizovaným úkolům, tj. počty plánovaných a vykonaných kontrol.

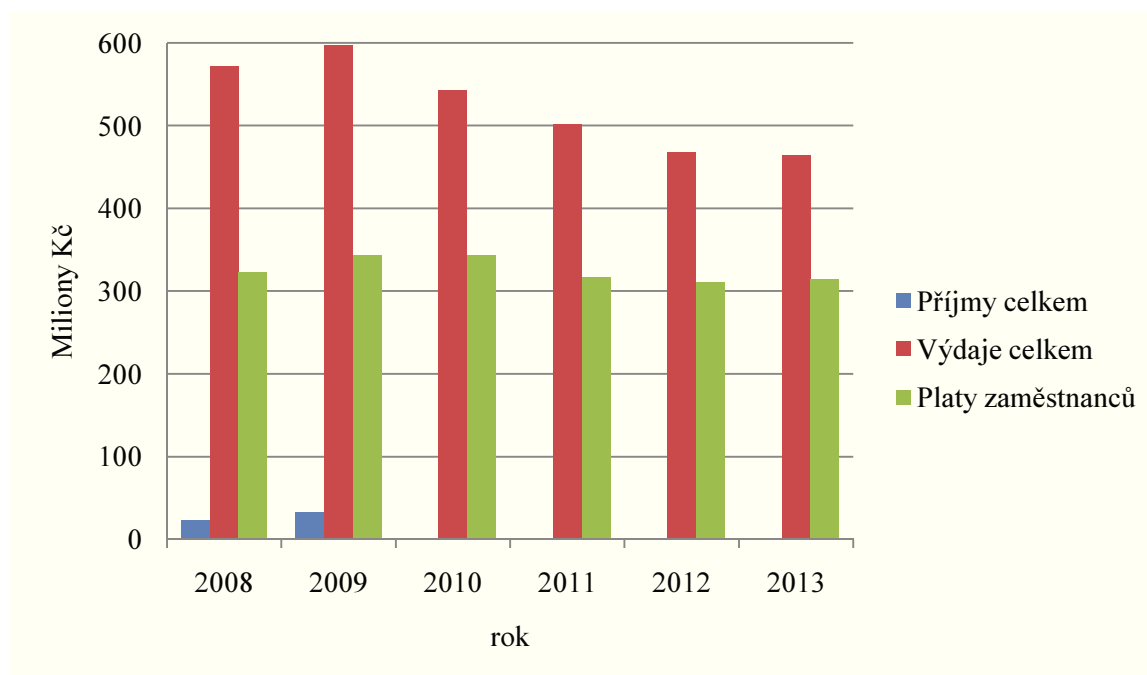
### **4.1 Zhodnocení vynakládání výdajů NKÚ ČR v letech 2008 – 2013**

NKÚ ČR je nezávislý orgán, který má samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu (č. 381). Všechny příjmy získané jeho činností jsou příjmy státního rozpočtu a výdaje jsou výdaji státního rozpočtu. Po schválení státního rozpočtu příslušným zákonem pro daný rozpočtový rok, rozepíše Ministerstvo financí závazné ukazatele příjmů a výdajů kapitoly NKÚ ČR. Po ukončení roku NKÚ ČR zpracovává údaje o rozpočtu a jeho čerpání, které jsou součástí závěrečného účtu kapitoly 381 – Nejvyšší kontrolní úřad.

Souhrn závazných ukazatelů rozpočtu příjmů a výdajů NKÚ ČR v období 2008 – 2013 je uveden v grafu 4.1. Číselné podklady pro zpracování grafu jsou uvedeny v tabulce v příloze č. 4.



Graf 4.1: Vývoj nákladovosti NKÚ ČR v období 2008 – 2013 (v mil. Kč)



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Na základě sledovaných ukazatelů lze konstatovat, že příjmy NKÚ ČR, s výjimkou let 2008 a 2009, do nichž se promítlo použití mimorozpočtových prostředků rezervního fondu, si udržují srovnatelnou výši. Hodnota příjmů se pohybuje okolo 1 milionu Kč. Oproti výdajům je tato částka minimální, a proto se v grafickém vyjádření viditelně nezobrazí.

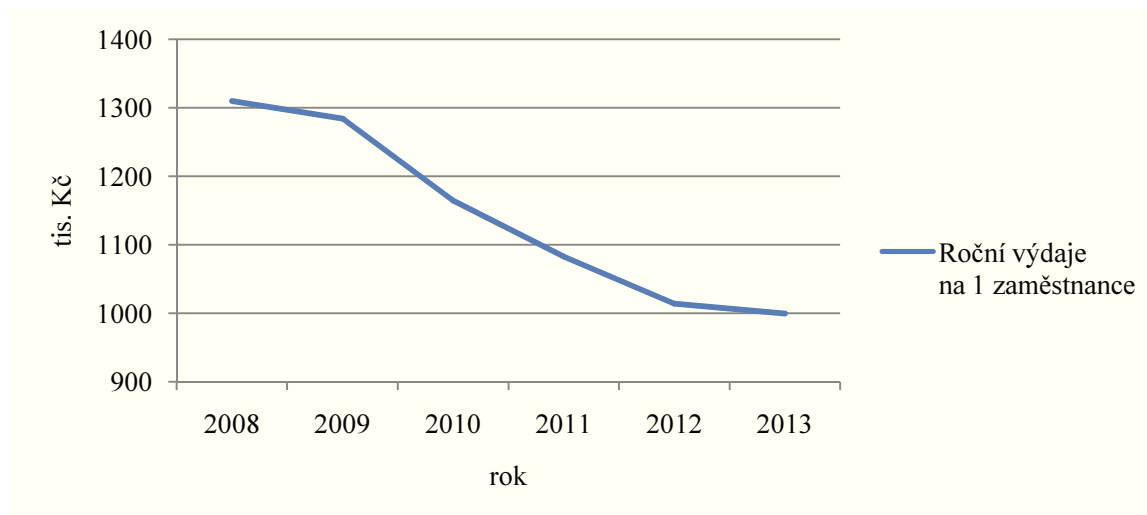
V oblasti celkových výdajů je zachováván trend poklesu. Nákladovost má v průběhu posledních šesti let klesající tendenci. Meziroční srovnání lze považovat za orientační, protože finanční výdaje použité v jednotlivých letech jsou ovlivněny četností a druhem věcného plnění v závislosti na plnění úkolů při zajišťování kontrolní činnosti v daném roce.

Výdaje vynaložené na platy zaměstnanců mají udržitelnou výši mezi 310 až 350 miliony Kč s mírně klesajícím trendem<sup>12</sup>. Je to dáno tím, že počet zaměstnanců zůstává v posledních letech na stejné průměrné hranici. Vývoj počtu zaměstnanců bude rozebrán později. Výdaje na platy zaměstnanců tvoří více než polovinu objemu celkových výdajů. V roce 2008 to bylo 56 % a v roce 2013 necelých 68 %. Tento procentuální nárůst je dán tím, že se snižují celkové výdaje, jejichž snížení je dáno především snížením ostatních výdajů, než jsou výdaje na zaměstnance. A to zejména snížením výdajů na správu úřadu a provozní zajištění chodu úřadu nebo investiční výdaje.

<sup>12</sup> Tvrzení dokazuje graf 4.2 o vývoji průměrných výdajů na 1 zaměstnance NKÚ ČR v období 2008 – 2013.

Hodnocení uvedených ukazatelů je také vyčísleno podílem celkových výdajů kapitoly NKÚ ČR na celkových výdajích státního rozpočtu. Tento podíl dosahuje cca 0,04 % s klesajícím trendem.

Graf 4.2: Vývoj průměrných výdajů na 1 zaměstnance NKÚ ČR v období 2008 – 2013 (v tis. Kč)



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

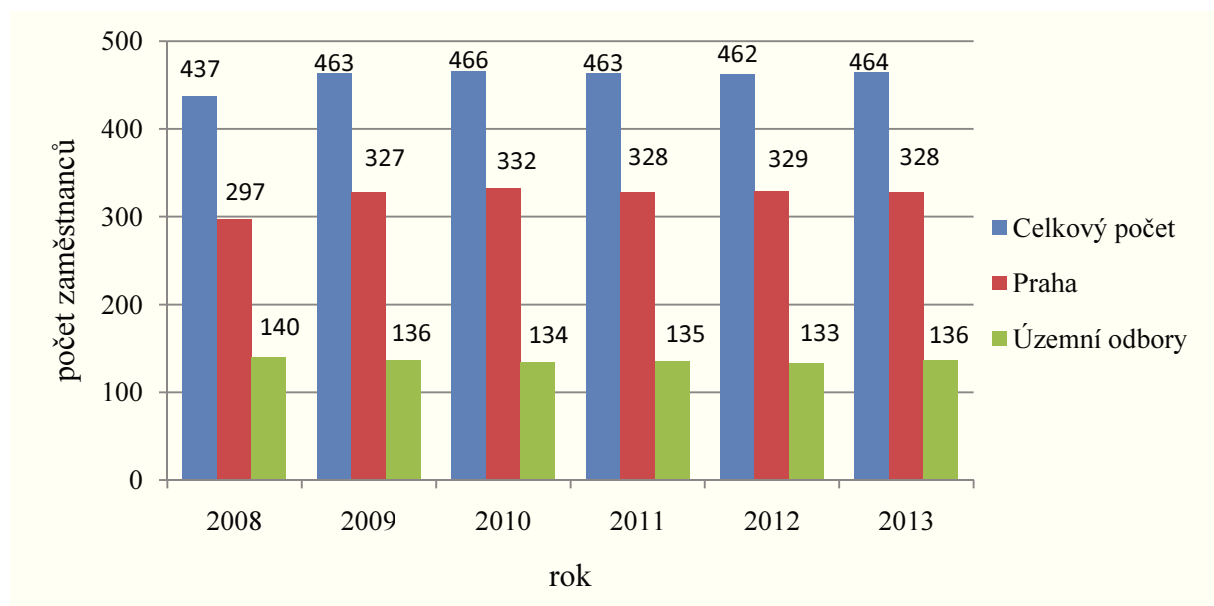
V grafu 4.2 je znázorněn vývoj průměrných výdajů na jednoho zaměstnance úřadu v období 2008 – 2013. Jak bylo naznačeno výše, výdaje na zaměstnance představují mírně klesající trend. Celkové výdaje za rok 2013 přepočtené na jednoho zaměstnance dosahují 98,56 % výše výdajů na jednoho zaměstnance roku 2012. Číselné podklady pro zpracování grafu jsou uvedeny v tabulce v příloze č. 5

## 4.2 Zhodnocení personální stránky NKÚ ČR v letech 2008 – 2013

V současné době NKÚ ČR zaměstnává přibližně 468 pracovníků, z toho 285 mužů (61 %) a 183 žen (39 %). Na vedoucích pozicích je poměrně zastoupení mužů a žen téměř vyrovnané, a to 51 % mužů a 49 % žen.

Průměrný přepočtený počet za rok 2013 byl 464 zaměstnanců, z toho průměrný přepočtený počet zaměstnanců v kontrolní sekci za rok 2013 byl 333, tj. 71,77 % z celkového průměrného přepočteného počtu zaměstnanců NKÚ ČR v roce 2013. Graf 4.3 znázorňuje vývoj průměrného počtu zaměstnanců NKÚ ČR a zaměstnanců pražských a územních odborů za období 2008 – 2013.

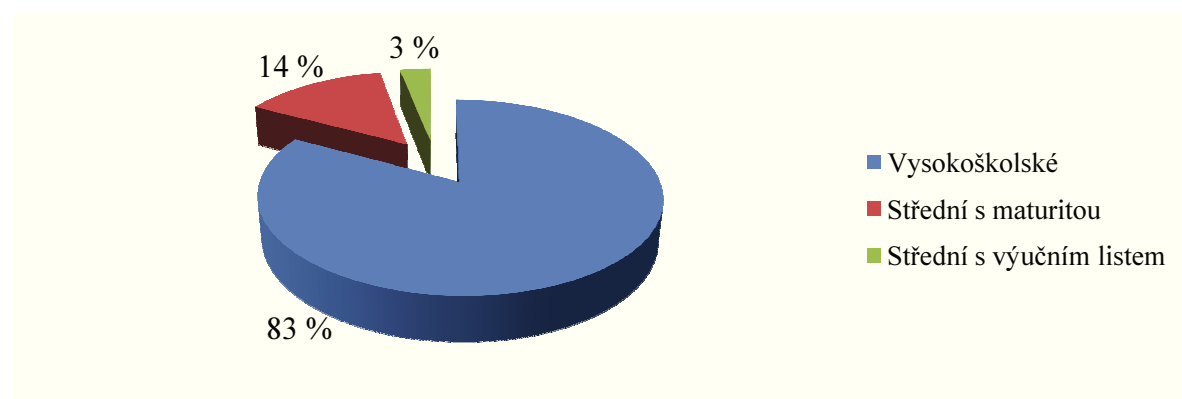
Graf 4.3: Vývoj průměrného počtu zaměstnanců NKÚ ČR v letech 2008 – 2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Přehled vzdělanostní struktury zaměstnanců NKÚ ČR ukazuje graf 4.4. Vysokoškolské vzdělání má přibližně 80 % zaměstnanců.

Graf 4.4: Přehled vzdělanostní struktury zaměstnanců NKÚ ČR k 31. 12. 2013.

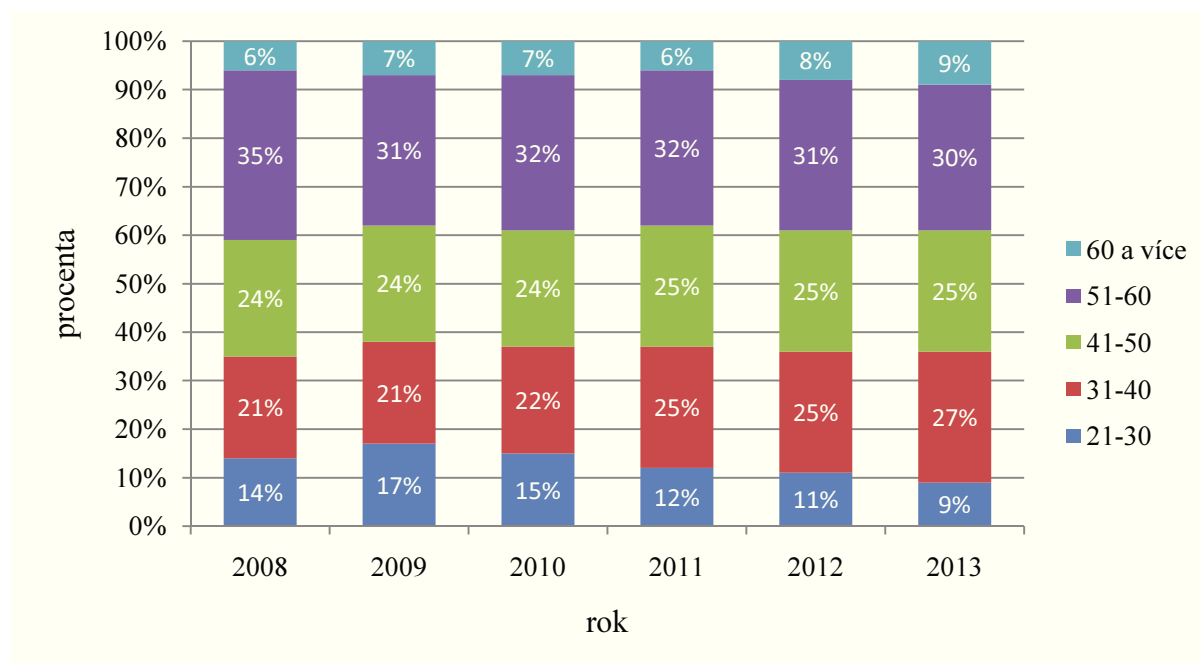


Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Vzdělávací a rozvojová činnost je zaměřena na prohlubování a zvyšování odborné kvalifikace zaměstnanců. NKÚ ČR má systém vstupního i odborného vzdělávání. Systém vzdělávání je upravován a rozvíjen dle potřeb zaměstnanců a NKÚ ČR.

Věkovou strukturu zaměstnanců NKÚ ČR k 31. 12. 2013, včetně srovnání s lety 2008 až 2013, znázorňuje graf 4.5. Nejvíce pracovníků úřadu je ve věku mezi 51 - 60 let. Průměrný věk zaměstnance dosáhl 47 let.

Graf 4.5: Přehled věkové struktury zaměstnanců NKÚ ČR v letech 2008 – 2013



Pozn.: Porovnání stavu k 31. 12. daného období.

Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Dle počtu a struktury zaměstnanců se odvíjí plánování kontrolní činnosti (počet kontrol, objem kontrol, atd.), ale také například plánování výdajové stránky rozpočtu kapitoly. Proto správné stanovení počtu zaměstnanců, zejména v kontrolní sekci, má přímý vliv na dosahování maximální efektivity a účelnosti celého úřadu.

### 4.3 Zhodnocení efektivity NKÚ ČR pomocí modelu DEA

V kapitole druhé je popsána metodika použití modelu DEA. Nyní bude využito jeho myšlenek.

Pro hodnocení efektivity NKÚ ČR byl zvolen **vstupně orientovaný model**, který předpokládá **konstantní výnosy z rozsahu**. Jen pro připomenutí model počítá váhy vstupů a výstupů dle vzorce 4.1 tak, aby to bylo pro hodnocenou jednotku co nejvýhodnější z hlediska její efektivity. Kde  $z$  označuje míru efektivity jednotky,  $\varepsilon$  je konstanta, pomocí níž jsou všechny váhy vstupů a výstupů kladné a budou alespoň s minimální hodnotou v modelu obsaženy. Výpočet efektivity je pak dán vzorcem 4.2.

$$z = \frac{\sum_i^r u_i y_{ik}}{\sum_j^m v_j x_{jk}} \quad (4.1)$$

$$1 \geq \frac{\sum_i^r u_i y_{ik}}{\sum_j^m v_j x_{jk}} \quad (4.2)$$

Byly zvoleny 3 vstupy:

- počet zaměstnanců v kontrolní sekci
- počet ostatních zaměstnanců,
- náklady na jednoho zaměstnance,

a 1 výstup:

- počet ukončených kontrol.

Z hlediska časového období jsou hodnoceny vstupy a výstupy za období 2008 – 2013, viz tabulka 4.1. Data lze vysledovat i z grafu č. 4.6.

Tab. 4.1: Vstupní a výstupní data pro model DEA

	vstupy			výstupy
	počet ostatních zaměstnanců	počet zaměstnanců v kontrolní sekci	výdaje na 1 zaměstnance (v tis. Kč)	počet ukončených kontrol
2008	126	311	1 309,6	36
2009	180	283	1 284,0	30
2010	135	331	1 164,4	26
2011	135	328	1 082,8	32
2012	130	332	1 036,8	40
2013	131	333	999,7	41

Pozn.: Průměrný stav zaměstnanců za rok.

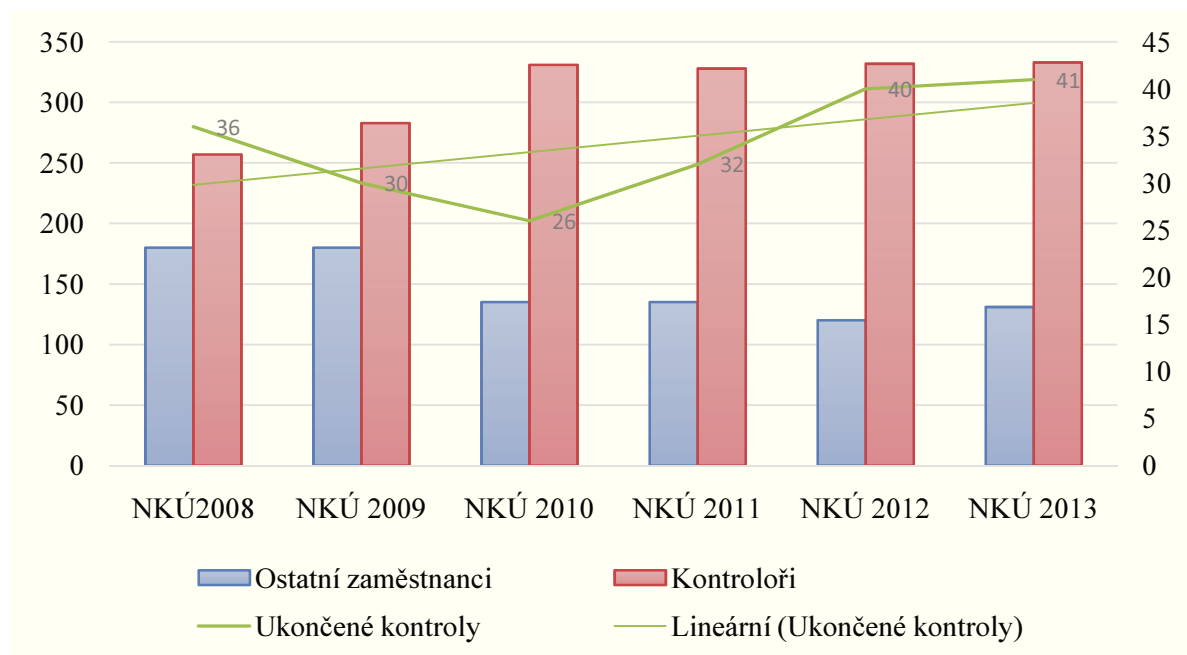
Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Z grafu 4.6 vyplývá, že se počet zaměstnanců v kontrolní sekci zvyšuje a zároveň počet ostatních zaměstnanců klesá. Také lze vypožorovat, že roste počet ukončených kontrol. Což je potvrzeno i lineárním vývojem trendu v grafu.

Výsledkem modelu DEA je zhodnocení efektivnosti úřadu za období 2008 – 2013, viz Tab. 4.2. Analýzou bylo zjištěno, že byl úřad efektivní v roce 2013. Ve zbylých letech činila efektivnost vůči poměřovaným vstupům 64 – 98 %.

V roce 2008, i když byly výdaje na jednoho zaměstnance vysoké, byl úřad efektivní na 94 %. To proto, že vykonal jeden z nejvyšších počtu kontrol, přestože byl počet kontrolorů nejnižší. V porovnání tedy s počtem zaměstnanců v kontrolní sekci a vykonaných kontrol je efektivita vysoká.

Graf 4.6: Vstupní a výstupní data pro model DEA



Zdroj: NEJvyšší kontrolní úřad. Výroční zprávy 2008-2013.

V roce 2009 byl neefektivní. V kontrolní sekci bylo zaměstnáno nejméně zaměstnanců za celé období a zároveň byl vysoký počet ostatních zaměstnanců, kteří se na kontrolní činnosti nepodílejí. Tudíž i počet kontrol byl na nízké úrovni. A náklady na jednoho zaměstnance byly vysoké. Z toho důvodu byla efektivnost úřadu v poměru k ostatním létům na úrovni 86 %. Vyšší náklady na jednoho zaměstnance byly dány z důvodu reorganizace a snižování stavů zaměstnanců veřejné správy od roku 2007. Původně bylo počítáno s vyšším počtem kontrolorů, proto bylo přijato i více ostatních zaměstnanců. V průběhu roku odešel vyšší počet kontrolorů do důchodu a na mateřskou dovolenou. Stav kontrolorů se v průběhu roku nevyrovnal a tím vznikl i vyšší počet ostatních zaměstnanců.

Tab. 4.2.: Efektivnost NKÚ ČR v letech 2008 – 2013 dle modelu DEA

NKÚ ČR	Efektivnost	
2008	0,94016	94,02 %
2009	0,86098	86,10 %
2010	0,63798	63,80 %
2011	0,79239	79,24 %
2012	0,98311	98,31 %
2012	1,00000	100,00 %

Zdroj: vlastní zpracování.

Rok 2010 byl z celého sledovaného období nejvíce neefektivní. Efektivnost úřadu v poměru k ostatním létům byla na úrovni 64 %. Oproti roku 2008 byl výrazný přeliv počtu ostatních zaměstnanců do kontrolní sekce. Zároveň byla zachována snaha snižování výdajů. I přesto bylo vykonáno nejméně kontrol za celé období. Kdežto počet zaměstnanců v kontrolní sekci byl na jedné z nejvyšších úrovní. V roce 2011 byla skoro stejná úroveň vstupů a výstupů jako v předchozím roce. Efektivnost se pohybovala pod úrovní 80 %.

V roce 2012 a 2013 je úroveň počtu zaměstnanců v kontrolní sekci na nejvyšší úrovni, zároveň náklady jsou na nejnižší úrovni a počet kontrol také v nejvyšším množství. Proto model potvrdil, že úřad v roce 2012 dosáhl míry efektivnosti 98 % a v roce 2013 byl zcela efektivní. Doporučením pro zlepšování efektivnosti úřadu je posílení zaměstnanců v kontrolní sekci, čímž se maximalizuje výstup, resp. počet provedených kontrol. Z hlediska vstupů je také dobré zamyslet se nad správou úřadu. Zda i tady je možnost centralizace administrativních a obslužných činností tak, aby se snížil stav ostatních zaměstnanců.

Využití modelu je omezeno na výsledky jedné organizace a spíše vypočítává, ve kterém roce byl úřad v letech nejefektivnější. To neznamená, že by byl v porovnání s jinými úřady efektivní.

#### **4.4 Zhodnocení účelnosti NKÚ ČR v letech 2008 – 2013**

Zhodnocení účelnosti NKÚ ČR za období let 2008 až 2013 bude sledováno podle míry naplnění kontrolních plánů. Toto hodnocení účelnosti bude naplněno prostřednictvím komparativní analýzy u přiřazení váhy plánovaným a realizovaným úkolům.

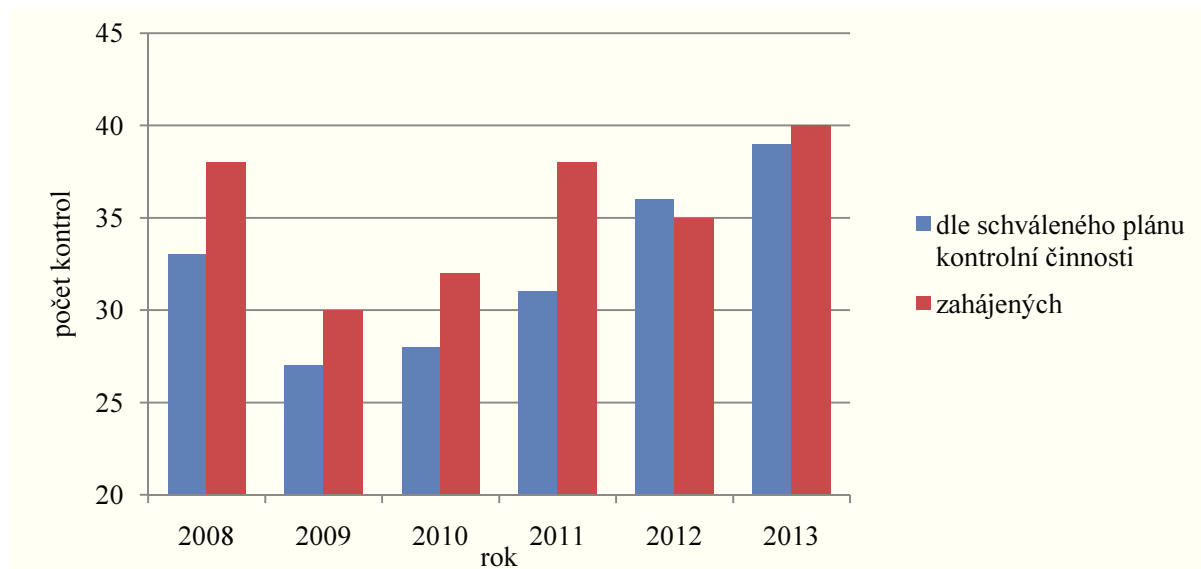
##### **4.4.1 Plány kontrolní činnosti NKÚ ČR v letech 2008 – 2013**

**Plán kontrolní činnosti** je každoročně sestaven na základě zkušeností z vlastní kontrolní a analytické činnosti, zohledňuje i podněty, které NKÚ ČR obdržel od Parlamentu ČR. Při tvorbě plánu úřad rovněž vychází z aktuálnosti, finanční a společenské důležitosti kontrolních akcí a také z rizik, která spatřuje v jednotlivých oblastech hospodaření státu.

Plán kontrolní činnosti NKÚ ČR je v souladu se Strategií a Vizí NKÚ ČR, které vytyčují hlavní směry kontrolní činnosti na příštích 5 let. Na strategii navazují střednědobé výhledy kontrolní činnosti, které se promítají i do každoročních plánů kontrolní činnosti.

Přehled počtu kontrol v letech 2008-2013 zachycuje graf 4.7. Číselné podklady pro zpracování grafu jsou uvedeny v tabulce v příloze č. 6.

Graf 4.7.: Počet kontrol NKÚ ČR v letech 2008-2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Před zahájením příslušného období je schválen plán kontrolní činnosti, který má předem určený počet kontrol, jejich obsah a vymezené kontrolované subjekty. Přehled kontrolních plánů za období 2008 – 2013 je uveden v příloze č. 7.

Jelikož NKÚ ČR reaguje na situaci ve státě aktuálně, nastávají situace, že je plán kontrolní činnosti v průběhu roku doplněn o další kontroly. Jak vyplývá z grafu 4.7, jsou kontroly zpravidla zahájeny ve větším počtu, než byly plánovány. Nemusí to být pravidlem. Např. v roce 2012 byla jedna kontrolní akce zrušena. Z výše uvedených informací o počtu kontrol vyplývá, že počet kontrol vykonávaných NKÚ ČR má vzestupnou tendenci.

Z výše uvedeného lze konstatovat, že stanovené cíle uvedené ve strategii a poslání úřadu jsou plněny. Z hlediska výkonu kontrol, které jsou obsaženy v kontrolním plánu, je posouzení účelnosti odlišné. Pokud bychom porovnávali počet plánovaných kontrol a počet zahájených kontrol v daném roce, viz graf 4.7, tak jsou cíle plněny na více než 100 %.

#### 4.4.2 Srovnání kontrol NKÚ ČR v letech 2008 – 2013

Zhodnocení kontrolní činnosti v letech 2008 – 2013 vychází především z výsledků kontrolních akcí, které byly ukončeny v příslušných letech. Tab. 4.3 představuje **počet**



**ukončených kontrol** v příslušném roce. Tento ukazatel počtu ukončených kontrol rozděluje na kontrolní akce, které byly zahájeny v témže roce a na kontrolní akce zahájené v předchozích letech. Procentuální plnění ukončených kontrol, které byly zahájeny v předchozích letech a které byly zahájeny v témže roce, je znázorněno pomocí grafu 4.8.

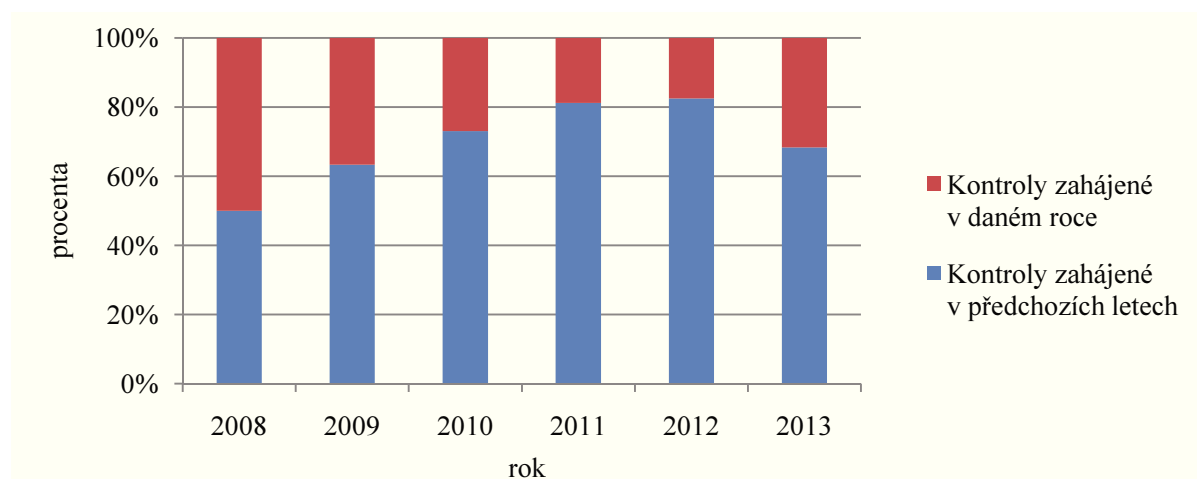
Tab. 4.3: Přehled ukončených kontrol v letech 2008 – 2013

Počet kontrol	2008	2009	2010	2011	2012	2013
celkem ukončených kontrol	<b>36</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>41</b>
• z toho zahájených v předchozích letech	18	19	19	26	33	28
• z toho zahájených v témže roce	18	11	7	6	7	13

Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013.*

Z výše uvedených informací o počtu kontrol vyplývá, že počet kontrol vykonávaných NKÚ ČR má nejen vzestupnou tendenci, jak bylo popsáno v předchozí kapitole 4.3.1, ale také jsou kontrolní akce zpravidla dlouhodobého charakteru. Kontroly jsou sice zahájeny v daném roce, ale u většiny z nich jsou kontrolní závěry schvalovány v následujícím roce. Je to dáno především předmětem kontroly, který může být náročný objemem kontrolovaných prostředků, množstvím kontrolovaných osob. Tím vznikají vysoké požadavky na personální zajištění. Časové překlenutí kontrolních akcí se také týká těch kontrolních akcí, které jsou plánovány a započaty v posledním čtvrtletí daného roku. Ukázka vybraného kontrolního závěru je v příloze č. 8.

Graf 4.8: Procentuální plnění ukončených kontrol NKÚ ČR v letech 2008 – 2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013.*

**Účelností** je: „*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení stanovených cílů při plnění vytyčených úkolů.*“ Účelnost se vztahuje ke konečnému stavu, a tudíž je nejčastěji používán ukazatelem procentního naplnění stanovených cílů. Kritérium účelnosti je považováno za nejvýše postavené kritérium 3E, které bylo popisováno v podkapitole 2.2.3.

Z výše uvedeného hlediska lze konstatovat, že stanovené cíle uvedené ve strategii a poslání úřadu jsou plněny. Z hlediska výkonu kontrol, které jsou obsaženy v kontrolním plánu, je posouzení účelnosti odlišné. Pokud bychom porovnávali počet plánovaných kontrol a počet zahájených kontrol v daném roce, viz graf 4.7, tak jsou cíle plněny na více než 100 %. Totéž můžeme říct z hlediska poměru počtu plánovaných kontrol a počtu ukončených kontrol v daném roce, viz Tab. 4.3. Při zaměření pouze na plnění kontrolní činnosti plánované v daném roce zjistíme, že kontroly jsou sice započaty, ale nejsou uzavřeny. Pak je závěrem, že zhruba  $\frac{3}{4}$  kontrol, jak lze vidět z grafu 4.8, jsou odsouvány do dalšího období a snižuje se tím výkonnost kontrolní činnosti v následujícím roce. Jak již bylo naznačeno výše, kontrolní akce jsou svým zaměřením a objemem zkontrolovaných finančních prostředků obsáhlé, a proto nelze předpokládat, že by všechny kontroly byly ukončeny ve stejném roce, ve kterém byly plánovány.

**Strukturu dokončených kontrolních akcí podle zaměření** na jednotlivé oblasti kontroly znázorňuje Tab. 4.4, a to v absolutním vyjádření. Prioritní oblastí kontroly je hospodaření s majetkem státu. Stále větší význam je přikládán kontrole hospodaření s finančními prostředky ze zahraničí, zejména s prostředky poskytnutými České republice z EU. Peněžní prostředky z EU představují nejvýznamnější zdroj z hlediska objemu kontroly, ale také z hlediska rozsahu pokrytí různých oblastí rozvoje České republiky.

V oblasti kontroly závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu je cílem ověřit spolehlivost údajů účetních závěrek a finančních výkazů předkládaných jako podklad pro závěrečné účty nejvýznamnějších kapitol státního rozpočtu. Finanční prostředky určené na dotační tituly tvoří každoročně značnou část výdajů státního rozpočtu, proto jsou důležitou součástí kontrolní činnosti. NKÚ ČR věnuje pozornost i významným investičním programům a akcím státu.

Tab. 4.4: Zaměření kontrolních akcí, jejichž kontrolní závěry byly schváleny v období 2008 – 2013

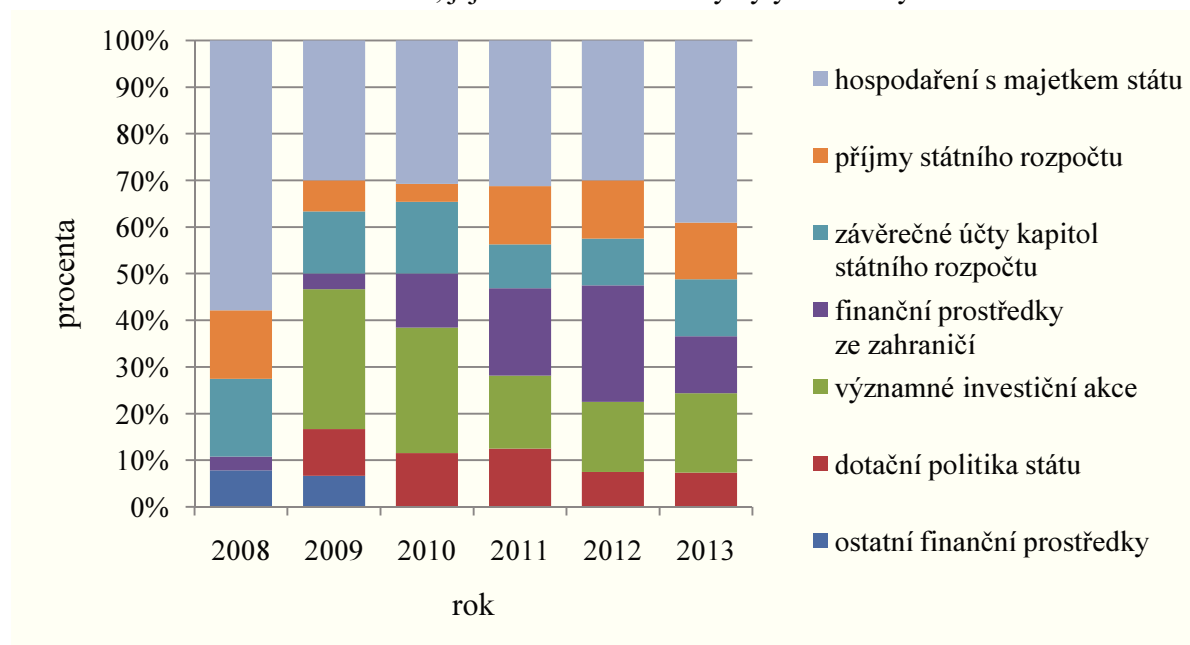
typ kontrolní akce	2008	2009	2010	2011	2012	2013
hospodaření s majetkem státu	21	9	8	10	12	16
příjmy státního rozpočtu	5	2	1	4	5	5
výdaje státního rozpočtu	6	-	-	-	-	-
závěrečné účty kapitol státního rozpočtu	-	4	4	3	4	5
finanční prostředky ze zahraničí	1	1	3	6	10	5
významné investiční akce	-	9	7	5	6	7
dotační politika státu	-	3	3	4	3	3
ostatní finanční prostředky	2	2	-	-	-	-

Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

V roce 2008 byla uplatňována metodika kontroly oblasti výdajů státního rozpočtu, do které jsou zahrnuty kontrolní akce v oblasti závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, významných investičních akcí a dotační politiky státu. V následujících letech jsou tyto typy kontrol vedeny odděleně.

Strukturu dokončených kontrolních akcí podle zaměření na jednotlivé oblasti kontroly vyjádřenou v procentuálním zastoupení znázorňuje graf 4.9.

Graf 4.9: Zaměření kontrolních akcí, jejichž kontrolní závěry byly schváleny v období 2008 – 2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Při hodnocení výkonnosti dle obsahu kontrol se vychází z poslání NKÚ ČR, jeho strategií a zejména z legislativního vymezení působnosti. Na základě uvedených skutečností,

ze kterých vyplývá, že největší část kontrolní činnosti je směřována zejména na hospodaření s majetkem státu, lze konstatovat, že NKÚ ČR splňuje svou účelnost.

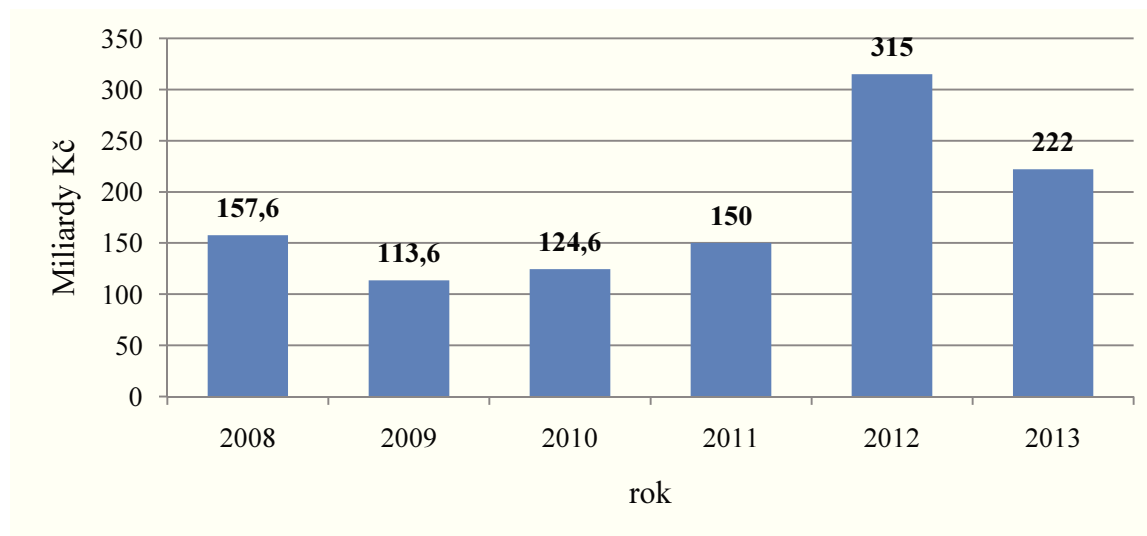
#### 4.4.3 Finanční zhodnocení kontrolních akcí NKÚ ČR v letech 2008 – 2013

Souhrnné finanční zhodnocení kontrolních akcí je vyjádřeno pomocí **ukazatele celkového objemu zkontrolovaných finančních prostředků a majetku státu**. Jedná se o informativní údaj vypovídající o rozsahu zkontrolovaných položek příjmů a výdajů státního rozpočtu, majetku státu, finančních prostředků z EU a ostatních finančních prostředků (např. mimorozpočtových prostředků státních fondů). Je mimo jiné ovlivněn počtem provedených kontrolních akcí, předmětem a cíli provedených kontrol. Může být ovlivněn i vymezením kontrolovaného období, kdy je v rámci jedné kontrolní akce kontrolována oblast za několik rozpočtových let.

Údaj nezahrnuje kontrolní akce zaměřené na kontrolu závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu a kontroly typu finanční audit. Dále v něm nejsou zahrnuty finanční prostředky uvedené v dlouhodobých a strategických koncepčních materiálech ani celkové prostředky programů, u kterých byly kontrolovány např. jejich administrace správci příslušných kapitol nebo zprostředkujícími subjekty.

Kontrolními akcemi, jejichž kontrolní závěr byl schválen v letech 2008 - 2013, byly prověřeny finanční prostředky a majetek státu v celkovém objemu, který znázorňuje graf 4.10.

Graf 4.10: Celkový objem zkontrolovaných finančních prostředků a majetku státu v období 2008 – 2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013*.

Objem zkontrolovaného majetku státu byl dominantou kontrolní činnosti v roce 2008. Největší podíl zkontrolovaného objemu finančních prostředků a majetku v roce 2009 připadl na kontrolu České konsolidační agentury provedenou v souvislosti s ukončením činnosti této finanční instituce (zkontrolovaný objem činil 58,6 mld. Kč). Za rok 2010 to jsou kontrolní akce zaměřené na oblast významných investičních programů a akcí státu – zejména projekty dopravní infrastruktury. Vysoký podíl zkontrolovaného objemu prostředků v roce 2011 představovaly kontrolní akce zaměřené na hospodaření s majetkem státu a s ostatními finančními prostředky, na významné investiční programy a akce a na příjmy a ostatní operace státního rozpočtu. Z toho nejvyšší objem zkontrolovaných prostředků a majetku obsahovaly kontrolní akce, jejichž předmětem bylo hospodaření s majetkem státu u ministerstva průmyslu a obchodu, správa odvodů za porušení rozpočtové kázně a peněžní prostředky vynaložené na pořízení vybrané výzbroje Armády ČR.

Rok 2012 svým objemem zkontrolovaných prostředků vysoce převyšuje ostatní roky. Finanční významnost tohoto objemu byla ovlivněna především objemem majetku a finančních prostředků zkontrolovaných v rámci kontroly České exportní banky, a. s., správy DPH při dovozu ze třetích zemí, čtyř státních fondů a Lesů ČR.

Zkontrolovaný objem finančních prostředků, majetku a závazků v roce 2013 byl ovlivněn především objemem finančních prostředků a majetku zkontrolovaných v rámci kontrol dopravních investic (výstavby dálnic, rychlostních komunikací a železniční infrastruktury) a v rámci kontrol systému výběru mýta a státního podniku VOP CZ (zakladatelem je ministerstvo obrany ČR).

#### **4.4.4 Zhodnocení kontrolních opatření NKÚ ČR v letech 2008 – 2013**

Na základě kontrolních zjištění úřad naplňuje v odůvodněných případech svoji **oznamovací povinnost územním finančním orgánům** podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění.

Konkrétní kontrolní zjištění, u kterých lze ztrátu prokazatelně vyjádřit, mohou být využita příslušnými správci daně pro vymáhání finančních prostředků nebo k přijetí opatření zamezujících neoprávněnému nakládání se státním majetkem.

Přehled počtu oznámení podaných NKÚ ČR v rámci oznamovací povinnosti za období 2009 – 2013 spolu s vyčíslením částky finančních prostředků v odeslaných oznámeních (včetně kontrolních akcí typu finanční audit) je uveden v Tab. 4.5.

Tab. 4.5: Přehled oznámení podaných NKÚ ČR finančním orgánům v období 2008 – 2013

období	počet oznámení	objem finančních prostředků v odeslaných oznámeních v mil. Kč
2008	19	23
2009	19	523
2010	17	407
2011	26	404
2012	57	6 700
2013	28	2 013
<b>celkem</b>	<b>166</b>	<b>10 070</b>

Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Výroční zprávy 2008-2013.*

V rámci oznamovací povinnosti NKÚ ČR odeslal za období 2008 – 2013 celkem 166 oznámení skutečností majících vztah k daňovým povinnostem kontrolovaných osob příslušným finančním úřadům či regionálním radám regionů soudržnosti. Tato oznámení téměř ve všech případech souvisela s výdajovou stránkou státního rozpočtu. Celkový objem finančních prostředků v odeslaných oznámeních činil 10 mld. Kč.

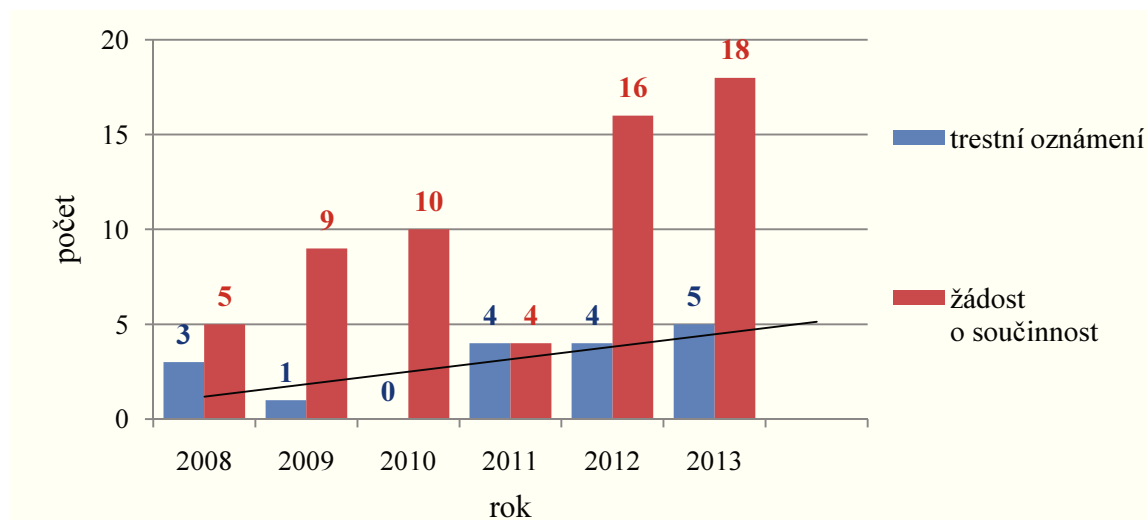
V roce 2012 bylo v rámci oznamovací povinnosti příslušným finančním úřadům, úřadům regionálních rad regionů soudržnosti či Magistrátu hlavního města Prahy odesláno nejvíce oznámení za celé sledované období, a to celkem 57 oznámení, která souvisela s **výdajovou stránkou státního či územních rozpočtů**. Oproti předcházejícím letům se v hospodaření s veřejnými prostředky jedná o mimořádný nárůst nedostatků nasvědčujících porušování rozpočtové kázně, který je představován jak počtem odeslaných oznámení, tak i celkovou částkou peněžních prostředků týkajících se těchto oznámení. Největší částka souvisela s oznámením porušení rozpočtové kázně ve výši **5,7 mld. Kč** při realizaci silničního okruhu kolem Prahy.

Nejvyšší oznámená částka finančním úřadům v roce 2013 souvisela s oznámením porušení rozpočtové kázně ve výši **982 mil. Kč** při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií.

NKÚ ČR podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění, na základě zjištění z kontrolních akcí podává **oznámení** nasvědčující tomu, že mohl být spáchán **trestný čin**. Zároveň poskytuje orgánům činným v trestním řízení součinnost při vyšetřování.

Počet podaných trestních oznámení orgánům činným v trestním řízení a počet žádostí o součinnost od orgánů činných v trestním řízení v letech 2008 – 2013 znázorňuje graf 4.11.

Graf 4.11: Počet podaných trestních oznámení orgánům činným v trestním řízení a počet žádostí o součinnost od orgánů činných v trestním řízení v letech 2008 – 2013



Zdroj: NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. Výroční zprávy 2008-2013.

Jak je v grafu patrné, v případě podaných trestních oznámení úřadem je **trend mírně vzestupný**. V roce 2009 bylo podáno jedno trestní oznámení a v roce 2010 nebylo podáno dokonce žádné. Tento stav je ideální. Je alarmující, že následující roky výrazně vzrostl jak počet oznámení (nejvíce za posledních 6 let), tak i počet žádostí o součinnost orgánům činným v trestním řízení (téměř dvojnásobně).

Mezi nejzávažnější zjištění patří zjištění z kontrolní akce č. 07/27 zaměřené na prostředky státního rozpočtu poskytnuté v souvislosti s pořádáním Mistrovství světa v klasickém lyžování v roce 2009 v České republice. Oznamované skutečnosti nasvědčovaly spáchání trestného činu **úvěrového podvodu, porušování závazných pravidel hospodářského styku, podvodu, eventuálně porušování povinnosti při správě cizího majetku**. Spisový materiál trestního oznámení byl dle sdělení Policie České republiky využit k samostatnému projednání skutků, ve kterých byly nalezeny konkrétní skutečnosti nasvědčující spáchání trestného činu. V pěti případech bylo zahájeno trestní stíhání podle § 160 odst. 1 trestního řádu.

V roce 2011 na základě závažných nedostatků zjištěných při prověřování **čerpání peněžních prostředků na dopravní infrastrukturu** z regionálních operačních programů byla pro podezření z trestné činnosti podána tři trestní oznámení.

V jedné kontrolní akci v roce 2012 se oznámení týkalo jednání sedmi kontrolovaných osob, konkrétně Regionální rady regionu soudržnosti Moravskoslezsko a šesti příjemců – města Český Těšín, města Odry, města Orlová, města Rychvald, statutárního města Frýdek-Místek a statutárního města Opava. Předmětem oznámení bylo **proplacení**

**nezpůsobilých výdajů příjemcům dotace regionální radou.** Jednalo se o pokrytí úhrad dodávek, které nebyly realizovány nebo nebyly součástí projektů.

Trestní oznámení podaná v roce 2013 nebyla svým rozsahem tak významná. První oznámení se týkalo závažných nedostatků při realizaci projektů v oblasti **informačních a komunikačních technologií**. Dále byly oznámeny skutečnosti, kdy příjemcům dotace byly **proplaceny nezpůsobilé výdaje**. V dalším oznámení bylo zjištěno, že žadatel o dotaci k žádosti o poskytnutí dotace z prostředků EU přiložil **nepravdivé doklady**. V předposledním případě byly zjištěny případy, kdy byly vyplaceny výdaje za právní služby **bez řádného doložení dokladů** prokazujících provedení těchto služeb, resp. byly vynaloženy peněžní prostředky státního rozpočtu v rozporu s podmínkami rámcové smlouvy. A poslední, páté, trestní oznámení bylo podáno na vynaložené peněžní prostředky státního rozpočtu na **nákup vybraných komodit v rozporu s rámcovou smlouvou**.

NKÚ ČR ve svých podáních konstatoval, že těmito uvedenými jednáními mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty trestného činu porušení povinnosti při správě cizího majetku, porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti, porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže, poškození finančních zájmů Evropské unie nebo trestného činu dotačního podvodu.

Z tohoto hlediska nelze úplně vyjádřit míru efektivnosti či účelnosti, jelikož nelze stanovit, zda odhalené trestní činy či porušování povinností vzhledem k objemu státního majetku a finančních prostředků jsou naplňovány ve 100% výši.



## 5. Závěr

Diplomová práce byla zaměřena na problematiku kontroly prováděné Nejvyšším kontrolním úřadem a hodnocení jeho postavení a působnosti a měření výkonnosti v podmínkách Nejvyššího kontrolního úřadu za období 2008 – 2013.

**Prvním cílem** diplomové práce, který byl definován v úvodu, je **vymezit postavení a působnost nejvyššího kontrolního úřadu České republiky**, a to v porovnání s postavením a působností nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky, Nejvyššího kontrolního úřadu Polské republiky a Evropského účetního dvoru Evropské unie. Na podporu prvního cíle je formulována hypotéza *„Postavení a působnost nejvyššího kontrolního úřadu České republiky a nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky je srovnatelná.“*

Uvedené kontrolní instituce při své kontrolní činnosti vychází z Ústavy a zákona o jejich nejvyšším kontrolním úřadu. Kontrolní činnost úřadů je zaměřena především na hospodaření se státním majetkem a s finančními prostředky státu, resp. Evropské unie. Všechny výše zmíněné kontrolní instituce se při kontrole zabývají základními otázkami: Jsou dodržovány všeobecně závazné právní předpisy (zákonnost)? Byly prostředky vynakládány v minimálním rozsahu (hospodárnost), bylo výsledků dosaženo za použití nejmenšího objemu zdrojů (efektivnost) a byly splněny výdajové cíle nebo cíle dané politiky (účelnost)?

I když lze vysledovat pár rozdílů fungování Nejvyššího kontrolního úřadu v České a Slovenské republice, lze hypotézu potvrdit. A to na základě legislativního vymezení, jelikož oba úřady jsou definovány jako nezávislé orgány na vládě a parlamentu. Vychází z Ústavy a zákona o nejvyšším kontrolním úřadu své země. Zákon České a Slovenské republiky je koncipován velmi podobně. Rozdílnost je:

- v kontrole národní banky
- v kontrole obcí a krajů.

**Druhým cílem** diplomové práce je **zhodnotit efektivitu a účelnost činnosti nejvyššího kontrolního úřadu České republiky za období let 2008 až 2013 dle stanovených parametrů**. Stanovenými parametry jsou počty zaměstnanců, počty plánovaných a vykonaných kontrol, příjmy a výdaje úřadu. Efektivita byla hodnocena podle stanovených vstupních a výstupních parametrů dle modelu DEA, který předpokládá **konstantní výnosy z rozsahu**.

Účelnost byla hodnocena podle míry dosahovaných cílů a úkolů. Na podporu druhého cíle byla stanovena hypotéza „*Nejvyšší kontrolní úřad České republiky dosahuje v oblasti účelnosti 90 % výsledků a v efektivnosti je na úrovni 80 – 100 %.*“. Na základě zjištěných skutečností se hypotéza se nepotvrdila.

Analýzou efektivnosti úřadu v jednotlivých letech pomocí modelu DEA, byl rok 2010 vyhodnocen z celého sledovaného období nejvíce neefektivní. Efektivnost úřadu v poměru k ostatním létům byla na úrovni 64 %. I přes zachování snahy snižování výdajů a výrazný přeliv ostatních zaměstnanců do kontrolní sekce, bylo vykonáno nejméně kontrol za celé období. V ostatních letech se efektivnost pohybovala kolem 80 %. V roce 2012 a 2013 je úroveň počtu zaměstnanců v kontrolní sekci na nejvyšší úrovni, zároveň náklady jsou na nejnižší úrovni a počet kontrol také v nejvyšším množství. Proto model potvrdil, že úřad v roce 2012 dosáhl míry efektivnosti 98 % a v roce 2013 byl zcela efektivní. Doporučením pro zlepšování efektivnosti úřadu je posílení zaměstnanců v kontrolní sekci, čímž se maximalizuje výstup, resp. počet provedených kontrol. Z hlediska vstupů je také dobré zamyslet se nad správou úřadu. Zda i tady je možnost centralizace administrativních a obslužných činností tak, aby se snížil stav ostatních zaměstnanců.

Zhodnocení účelnosti NKÚ ČR za období let 2008 až 2013 bylo sledováno podle míry naplnění kontrolních plánů. Kontroly jsou zpravidla zahájeny ve větším počtu, než byly plánovány. Stanovené cíle uvedené ve strategii a poslání úřadu jsou plněny. Z hlediska výkonu kontrol, které jsou obsaženy v kontrolním plánu, je posouzení účelnosti odlišné. Pokud bychom porovnávali počet plánovaných kontrol a počet zahájených kontrol v daném roce, tak jsou cíle plněny na více než 100 %.

**Počet kontrol** vykonávaných úřadem má **vzestupnou** tendenci. Jak vyplývá ze čtvrté kapitoly, lze konstatovat, že stanovené cíle uvedené ve strategii a poslání úřadu jsou plněny. Z hlediska výkonu kontrol, které jsou obsaženy v kontrolním plánu, je posouzení účelnosti odlišné. Pokud bychom porovnávali počet plánovaných kontrol a počet zahájených kontrol v daném roce, tak jsou cíle plněny na více než 100 %. Totéž můžeme říct z hlediska poměru počtu plánovaných kontrol a počtu ukončených kontrol v daném roce. Při zaměření pouze na plnění kontrolní činnosti plánované v daném roce zjistíme, že kontroly jsou sice započaty, ale nejsou uzavřeny. Pak je závěrem, že zhruba  $\frac{3}{4}$  kontrol, jsou odsouvány do dalšího období a snižuje se tím výkonnost kontrolní činnosti v následujícím roce. Je to dáno především předmětem kontroly, který je náročný objemem kontrolovaných prostředků či množstvím kontrolovaných osob. Tím vznikají vysoké požadavky na personální zajištění. Proto nelze

předpokládat, že by všechny kontroly byly ukončeny ve stejném roce, ve kterém byly plánovány.

Při hodnocení výkonnosti dle obsahu kontrol se vychází z poslání NKÚ ČR, jeho strategií a zejména z legislativního vymezení působnosti. Na základě uvedených skutečností, ze kterých vyplývá, že největší část kontrolní činnosti je směřována zejména na hospodaření s majetkem státu, lze konstatovat, že NKÚ ČR dosahuje účelnosti na 90 %.

V oblasti **celkových výdajů** je zachováván trend poklesu. Nákladovost má v průběhu posledních šesti let **klesající** tendenci. Výdaje vynaložené na platy zaměstnanců mají udržitelnou výši mezi 310 až 350 miliony Kč s mírně **klesajícím** trendem. Výdaje na platy zaměstnanců tvoří více než polovinu objemu celkových výdajů. V roce 2008 to bylo 56 % a v roce 2013 necelých 68 %. Tento procentuální nárůst je dán tím, že se snižují celkové výdaje, jejichž snížení je dáno především snížením ostatních výdajů, než jsou výdaje na zaměstnance. A to zejména snížením výdajů na správu úřadu a provozní zajištění chodu úřadu nebo investiční výdaje.

V současné době NKÚ ČR zaměstnává přibližně 468 pracovníků. Dle počtu a struktury zaměstnanců se odvíjí plánování kontrolní činnosti (počet kontrol, objem kontrol, atd.), ale také například plánování výdajové stránky rozpočtu kapitoly. Proto správné stanovení počtu zaměstnanců, zejména v kontrolní sekci, má přímý vliv na dosahování maximální efektivity a účelnosti celého úřadu. Protože řešení „nedodělané práce“ zabírá úřadu stále větší podíl práce je doporučením vhodnější plánování kontrol tak, aby bylo co nejvíce kontrol ukončeno téhož roku a co nejméně přesunuto do dalších období.

V diplomové práci je při analýze účelnosti a efektivnosti vycházeno z výročních zpráv a závěrečných účtů Nejvyššího kontrolního úřadu v letech 2008 – 2013.

Ve většině demokratických zemích je zřízena instituce typu Nejvyššího kontrolní úřadu, což vypovídá o důležitosti zřízení a činnosti tohoto orgánu. Důležitost Nejvyššího kontrolního úřadu potvrzují i zveřejněné kontrolní závěry, které zjišťují množství pochybení a závad, a to i závažných. Nejvyšší kontrolní úřad má možnost na tyto nedostatky pouze poukázat a svým zásahem je nemůže napravit. V případě účinnosti výsledku kontrol záleží na reakci příslušných orgánů, kterým jsou kontrolní závěry předávány.

## Seznam použité literatury

### Knižní publikace:

- [1] BOVAIRD, Tony and Frank E. LÖFFLER. *Public management and Governance*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Routledge, 2009. ISBN 978-0-415-43043-2.
- [2] COOPER, W. W., L. M. SEIFORD and K. TONE. *Data envelopment analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Springer Science+Business Media, 2007. ISBN 978-0387-45283-8.
- [3] DOOREN, V.W., G. BOUCKAERT and J. HALLIGAN. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge, 2010. ISBN 0-203-03080-X.
- [4] FIALA, Petr a Martin DLOUHÝ. *Základy kvantitativní ekonomie a ekonomické analýzy*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2006. ISBN 80-245-1087-1.
- [5] HALÁSEK, Dušan. *Rozhodování ve veřejném sektoru*. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2004. ISBN 80-248-0570-7.
- [6] HALÁSEK, Dušan. *Veřejná ekonomika*. 1. vyd. Opava: OPTYS, 2007. ISBN 80-85819-60-0.
- [7] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. ISBN 978-80-7357-458-1.
- [8] HENDRYCH, Dušan. *Teorie, efektivnost a organizace Československé státní správy*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1984.
- [9] HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-096-3.
- [10] JABLONSKÝ, Josef a Martin DLOUHÝ. *Modely hodnocení efektivnosti produkčních jednotek*. 1. vyd. Praha: Profesional Publishing, 2004. ISBN 80-86419-49-5.
- [11] NEMEC, Juraj a Colin LAWSON. *Veřejná ekonomika (vybrané problémy)*. 1. vyd. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, 1992. ISBN 80-225-0417-3.
- [12] NEMEC, J., F. OCHRANA, J. PAVEL a V. ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
- [13] OCHRANA, F., J. PAVEL a L. VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-3228-2.
- [14] PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 420 s. ISBN: 978-80-210-4276-6.
- [15] REKTOŘÍK, J., J. ŠELEŠOVSKÝ a kol. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-72-6.

- [16] STRECKOVÁ, Yvonne a Ivan MALÝ. *Veřejná ekonomie. Pro školu a praxi*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. ISBN 80-7226-112-6.
- [17] VOŘÍŠEK, Jiří. *Principy a modely řízení podnikové informatiky*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1440-6.
- [18] VRABKOVÁ, Iveta. *Perspektivy řízení kvality ve veřejné správě*. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, 2012. ISBN 978-80-248-2939-5.
- [19] WAGNER, Jaroslav. *Měření výkonnosti. Jak měřit, vyhodnocovat a využít informace o podnikové výkonnosti*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2924-4.

#### **Právní předpisy:**

- [20] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1, s. 3-16. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=zi&d=22427>.
- [21] Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky. Dostupný také z: [http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw\\_ByID/ID\\_F38FE30121A6A4BAC1257648004A9230\\_SK/\\$File/ustava.pdf](http://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_F38FE30121A6A4BAC1257648004A9230_SK/$File/ustava.pdf).
- [22] Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 43, s. 864-872. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2687>.
- [23] Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli ze dne 23. prosince 1994. Dostupný také z: <http://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/ustawa-o-najwyzszej-izbie-kontroli.html>.
- [24] Zákon č. 39/1993 Z. z., o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky. Dostupný také z: <http://www.nku.gov.sk/documents/10157/163701/Znenie+%C3%BA%C4%8Dinn%C3%A9+od+26.5.2011>.
- [25] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1969, částka 1, s. 16-19. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=1539>.
- [26] Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1996, částka 80, s. 3453. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2975>.

- [27] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1995, částka 20, s. 1010-1043. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=2831>.
- [28] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1999, částka 39, s. 2578-2582. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3256>.
- [29] Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 86, s. 3303-3309. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=6216>.
- [30] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 122, s. 7264-7276. Dostupný také z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=3700>.

#### **Internetové zdroje:**

- [31] NEJVVŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD ČESKÉ REPUBLIKY: *Výroční zprávy* [online]. NKÚ ČR [31.3.2014]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/publikace/vyrocnizpravy.htm>.
- [32] NAJVVŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY: *Kontrolná činnosť* [online]. NKÚ SR [31.3.2014]. Dostupné z: <http://www.nku.gov.sk/vseobecne-o-kontrole-nku-sr>.
- [33] NAJWYSZA IZBA KONTROLI: *O Najwyszej Izbie Kontroli* [online]. NKÚ PL [31.3.2014]. Dostupné z: <http://www.nik.gov.pl/o-nik/>.
- [34] EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR [online]. EÚD [31.3.2014]. Dostupné z: <http://www.eca.europa.eu/cs/Pages/MissionObjectives.aspx>.

## Seznam zkratek

DEA	Data Envelopment analysis
EU	Evropská unie
EÚD	Evropský účetní dvůr Evropské Unie
FNM SR	Fond národního majetku Slovenské republiky
MI	Malmquistův index
NIK PL	Najwyższa Izba Kontroli
NKI	Nejvyšší kontrolní instituce
NKÚ ČR	Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
PO	Právnícká osoba
PS	Poslanecká sněmovna Parlamentu
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie



## Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB TUO) má právo nevýdělečné, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne 25. 4. 2014

Bc. Petra Šeligová